

A SEGUNDA RURALIDADE E A GESTÃO DE CONDOMÍNIO DE ALDEIA

ANITA JUDITE MARTINS PINTO

Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de
MESTRE EM PLANEAMENTO E PROJETO URBANO

Orientador: Professor Doutor Álvaro Costa

OUTUBRO DE 2018

MESTRADO EM PLANEAMENTO E PROJETO URBANO 2017/2018

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL

Tel. +351-22-508 1901

Fax +351-22-508 1446

✉ mppu@fe.up.pt

Editado por

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias

4200-465 PORTO

Portugal

Tel. +351-22-508 1400

Fax +351-22-508 1440

✉ feup@fe.up.pt

🌐 <http://www.fe.up.pt>

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição que seja mencionado o Autor e feita referência a *Mestrado Integrado em Planeamento e Projeto Urbano - 2017/2018 - Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2018*.

As opiniões e informações incluídas neste documento representam unicamente o ponto de vista do respetivo Autor, não podendo o Editor aceitar qualquer responsabilidade legal ou outra em relação a erros ou omissões que possam existir.

Este documento foi produzido a partir de versão eletrónica fornecida pelo respetivo Autor.

À minha avó

AGRADECIMENTOS

Em especial, gostaria de agradecer ao Professor Álvaro Costa, orientador desta dissertação.

À família de Soito da Ruiva e à equipa da TRENMO, pela inspiração. À Inês pelas discussões motivadoras.

Aos meus pais, pelo apoio incondicional ao longo de toda a minha vida.

Ao meu irmão, pelo conforto de uma presença constante.

Ao Avelino, pelo carinho.

Por último, aos meus avós, pelo exemplo.

RESUMO

Os territórios rurais de baixa densidade conheceram, ao longo das últimas décadas, transformações dramáticas na sua estrutura social, consequentes do envelhecimento populacional, êxodo rural e emigração. A vida em contextos de interioridade é cada vez mais difícil, com cartografias complexas e dinâmicas que apontam para múltiplas prioridades, por vezes até de modo contraditório. A complexidade dos processos que envolvem estes territórios tem dificultado o desenvolvimento de uma estratégia de atuação abrangente, conhecendo-se maioritariamente reflexões sectoriais que visam a resolução de problemas isolados e se materializam em ações sobre questões parcelares, sem ainda se ter encontrado a escala e o compromisso adequados para efeitos de planeamento e intervenção no território.

A multiplicidade de problemáticas associadas ao meio rural abre caminho ao debate, a vários níveis, sobre o futuro e as possibilidades de desenvolvimento, já que são também múltiplos os possíveis futuros do mundo rural. Partindo da perceção que a vida em territórios do interior, no contexto da ruralidade, é demasiadas vezes esquecida e negligenciada, considera-se importante desenvolver esta dissertação sobre um tema que carece de uma abordagem científica distinta e de uma reflexão mais ampla - a relação entre a ruralidade e a gestão do território.

O objetivo da presente dissertação visa refletir sobre a necessidade de definir um novo modelo de gestão do território que responda às especificidades dos territórios do interior. Trata-se de um modelo que articula a valorização dos recursos endógenos, a melhoria das condições de vida da população, assim como a condição de despovoamento e a reduzida atividade económica.

A primeira parte do estudo correspondente à abordagem teórica, que enquadra e contextualiza o tema a abordar, recorrendo à revisão bibliográfica. Num primeiro momento discutem-se os territórios do interior e a sua condição de ruralidade, seguidamente desenvolvem-se as novas perspetivas que estes enfrentam - o desenvolvimento rural e a multifuncionalidade, e num terceiro discute-se a *ressignificação* da ruralidade pela segunda ruralidade, através da introdução da temática dos sistemas territoriais.

A segunda parte visa traçar o “estado da arte” da coesão territorial nas políticas públicas e nos instrumentos de gestão territorial. Do confronto entre os objetivos de coesão territorial que enquadram as políticas públicas e os instrumentos de gestão territorial, e do esclarecimento da atual situação dos territórios do interior, desenvolve-se uma reflexão sobre a incapacidade dos mesmos em alcançar os desígnios da coesão, e a necessidade de incluir modelos participativos e de governança colaborativa, nestes territórios tão específicos.

A última parte corresponde à apresentação do estudo de caso analisando o recurso à implementação de um novo modelo de gestão do território. Segundo a abordagem preconizada no primeiro capítulo, a análise inicia-se com a avaliação do contexto existente e dos capitais da segunda ruralidade, que compõem o sistema territorial. Seguidamente estabelece-se a estratégia de valorização e o modelo de gestão de condomínio de aldeia.

Conclui-se sobre a pertinência do modelo de gestão de condomínio de aldeia enquanto processo de construção da territorialidade dos territórios do interior.

PALAVRAS-CHAVE: territórios do interior, desenvolvimento rural, segunda ruralidade, coesão territorial, gestão de condomínio de aldeia

ABSTRACT

Low-density rural areas have experienced dramatic transformations in their social structure over the last decades as a result of population aging, rural exodus and emigration. Life in context of rurality has become increasingly difficult, with complex and dynamic cartographies that point to multiple priorities, sometimes even contradictory. The complexity of the processes involved in these territories has made it difficult to develop a comprehensive action plan, being commonly applied sectoral strategies that usually aim to solve isolated problems, without having the appropriate scale and commitment for territory planning and an integrated intervention.

The multiplicity of problems linked with the rural environment opens new scopes for debating the future and opportunities for rural development, since there are endless future scenarios for the rural world. Based on the awareness that life in the rural context is too often forgotten and neglected, it is considered imperative to develop this study on a theme that requires a different scientific approach and a broader reflection - the relationship between rurality and land management.

The main goal of this dissertation is to reflect on the inevitability to define a new model of land management that responds to the specificities of these inland territories. It is a model that articulates the valorisation of the endogenous resources, the improvement of life conditions, the circumstances of depopulation and the reduced economic activity.

The first part of the study corresponds to the theoretical approach, which frames the concepts to be addressed using the bibliographic review. In the first moment, the inland territories and their rurality are discussed, afterwards, the perspectives of rural development and multifunctionality are developed and finally the *re-signification* of rurality by the second rurality, through the introduction of territorial systems.

The second part aims to trace the "state of the art" of territorial cohesion, public policies and territorial management instruments. A side by side between the objectives of territorial cohesion and the clarification of the current state of the inland territories leads to considerations on their inability to achieve the objectives of cohesion, in these very specific territories, and the need to include participatory and collaborative governance.

The last part corresponds to the presentation of the case study analysing the implementation of a new model of land management. According to the approach recommended in the first chapter, the analysis begins with the evaluation of the existing context and the assets of the second rurality, which were drawn up by the territorial system. At last, the strategy and the "village condominium management" model are established.

It is concluded that the model of "village condominium management" is pertinent as a process of construction of the inland territories.

KEYWORDS: inland territories, rural development, second rurality, territorial cohesion, village condominium management

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	iii
ABSTRACT	v
 1. INTRODUÇÃO	 1
 2. SEGUNDA RURALIDADE	 5
2.1. RURALIDADE	7
2.2. DESENVOLVIMENTO RURAL E MULTIFUNCIONALIDADE DA NOVA RURALIDADE	11
2.2. SEGUNDA RURALIDADE	17
 3. COESÃO TERRITORIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E A ESCALA LOCAL	 23
3.1 POLÍTICAS PARA A COESÃO TERRITORIAL	24
3.1.1 EUROPA E COESÃO TERRITORIAL	24
3.1.2 PORTUGAL E COESÃO TERRITORIAL	28
3.2 A (AUSÊNCIA DA) ESCALA LOCAL	31
 4. ESTUDO DE CASO	 41
4.1 CONTEXTO	42
4.1.1 CONTEXTO TERRITORIAL	42
4.1.2 CONTEXTO SOCIOECONÓMICO	43
4.1.3 CONTEXTO INSTITUCIONAL	44
4.1.4 CONTEXTO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL	45
4.1.5 CONTEXTO DA RECUPERAÇÃO DOS TERRITÓRIOS ATINGIDOS PELAS INCÊNDIOS	48
4.2. ESTRATÉGIA: GESTÃO DE CONDOMÍNIO DE ALDEIA	50
4.2.1 TERRITÓRIO EM ANÁLISE	54
4.2.2 GRANDES DESAFIOS	56
4.2.3 REFERENCIAL ESTRATÉGICO	57
4.2.4 MODELO DE GESTÃO	59
4.2.5 OPERACIONALIZAÇÃO	60

4.2.6 PROCESSO EM CONSTRUÇÃO.....	64
-----------------------------------	----

5. CONCLUSÃO	67
---------------------------	-----------

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71
----------------------------------	----

ÍNDICE DE FIGURAS

Fig. 1 – Território do Interior	6
Fig. 2 – Triângulo de objetivos para um desenvolvimento do território equilibrado e sustentável	25
Fig. 3 – Estrutura vidente do Sistema de Gestão Territorial	28
Fig. 4 – Contexto territorial da Serra do Açor e da Aldeia de Soito da Ruiva	43
Fig. 5 – Aldeia de Soito da Ruiva (antes e depois dos incêndios de Outubro de 2017).....	49
Fig. 6 – Diagrama do sistema territorial de Soito da Ruiva.....	51
Fig. 7 – Diagrama de esquematização da estratégia.....	54
Fig. 8 – Esquemas de caracterização da aldeia	56
Fig. 9 – Sessão de participação pública realizada a 2 de Dezembro de 2017	60
Fig. 10 – Diagrama operacional das linhas de atuação.....	61
Fig. 11 – Sessão de participação direcionada realizada a 11 de Fevereiro de 2018.....	62
Fig. 12 – Diagrama conceptual do modelo de gestão de condomínio de aldeia	63

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Desafios e prioridades territoriais de desenvolvimento da Agenda Territorial 2007	26
Quadro 2 – Dimensões da coesão territorial a partir do Livro Verde da Coesão Territorial	27
Quadro 3 – Sistematização dos instrumentos, estratégias e incentivos para o espaço rural	29

1

INTRODUÇÃO

Os territórios rurais de baixa densidade conheceram, ao longo das últimas décadas, transformações dramáticas na sua estrutura social. O envelhecimento populacional, o êxodo rural e a emigração, o abandono progressivo das atividades tradicionais, assim como todo um leque de práticas que mantinham a paisagem rural, condicionaram o desenvolvimento destes territórios, que foram perdendo a atratividade devido à localização concentrada de locais de trabalho e de serviços nas áreas litorais.

Estes territórios apresentam características físicas, modos de vida, processos produtivos e formas de apropriação muito específicos, com significados e simbolismos próprios, experimentando novas funcionalidades, que originam distintas formas de ocupação e territorialidade. Se por um lado se assiste ao envelhecimento da população e ao grande défice na reposição geracional, por outro, a fraca oferta de emprego, o baixo empreendedorismo, os níveis críticos de infraestruturas e serviços e a redução da atividade económica, resultam na perda de potencial capital humano e na alteração das configurações territoriais. No entanto, esta paisagem rural é território de múltiplos atores, alguns presentes e outros ausentes, alguns não têm presença física, mas os seus interesses permanecem, outros marcam presença temporária e sazonal, estão ausentes, mas regressam, em algum momento.

A vida em contextos de interioridade tornou-se cada vez mais difícil, com cartografias complexas e dinâmicas que apontam para múltiplas prioridades, por vezes até de modo contraditório. A complexidade dos processos que envolvem estes territórios tem dificultado o desenvolvimento de uma estratégia de atuação abrangente, conhecendo-se maioritariamente reflexões sectoriais que visam a resolução de problemas isolados e se materializam em ações sobre questões parcelares, sem ainda se ter encontrado a escala e o compromisso adequados para efeitos de planeamento e intervenção no território.

É premente, portanto, corrigir os desequilíbrios, as diferenças, as disparidades e as assimetrias de um interior envelhecido e com menos oportunidades. Os espaços rurais pelas dificuldades e situações de marginalidade que têm sofrido nas últimas décadas suscitam preocupações prioritárias de ordenamento e desenvolvimento territorial. A fixação das populações, a formação do capital social, a inovação e o desenvolvimento rural, são bases para um crescimento e desenvolvimento coesivo, inteligente, inclusivo e sustentável do território. Valoriza-se a multifuncionalidade do mundo rural e reconhece-se a singularidade e especificidade deste microterritório que concentra um potencial de recursos que merece ser valorizado e preservado.

A multiplicidade de problemáticas associadas aos microterritórios abrem caminho ao debate sobre o futuro e as possibilidades de desenvolvimento do meio rural, já que são também múltiplos os seus possíveis futuros. Existiria, pois, um leque abrangente de temas a explorar nesta dissertação, entre os quais, e citando apenas alguns, o declínio do setor agrícola e o quadro social que o enquadra, o impacto do turismo, a evolução da paisagem segundo a ação de múltiplos atores, ou ainda, as políticas e

programas para o meio rural. No entanto, e motivado pelo contexto atual da crise de governança destes territórios do interior procura-se enquadrar um novo modelo de gestão do território que consiga cumprir os desígnios da coesão territorial, mesmo que em contextos de baixa densidade populacional e económica. Assim, devido ao processo de reconfiguração que os territórios estão a viver, abrem-se novas perspetivas de análise, como a presente dissertação, que pretende fornecer um contributo à discussão sobre a realidade e os futuros do modelo de gestão territorial do mundo rural.

Partindo da perceção que a vida em territórios do interior, no contexto da ruralidade, é demasiadas vezes esquecida e negligenciada, considera-se importante desenvolver esta dissertação sobre um tema que carece de uma abordagem científica distinta e de uma reflexão mais ampla - a relação entre a ruralidade e a gestão do território. O objetivo da presente dissertação visa refletir sobre a necessidade de definir um novo modelo de gestão do território que responda às especificidades dos territórios do interior. Trata-se de um modelo que articula a necessidade de valorização dos recursos endógenos e da paisagem, muitas vezes o único recurso dos territórios do interior, a melhoria das condições de vida de uma população envelhecida e a condição de despovoamento e reduzida atividade económica. O estudo de caso constitui-se como uma oportunidade para aplicar o modelo desenvolvido, verificando a sua aplicabilidade.

A presente dissertação está estruturada em capítulos, de forma a tornar mais compreensível as suas diferentes fases, desenvolvendo-se em torno de três grandes partes. A primeira corresponde à abordagem teórica, que enquadra e contextualiza as múltiplas temáticas abordadas, recorrendo à revisão bibliográfica. A segunda visa traçar o “estado da arte” da coesão territorial nas políticas públicas e nos instrumentos de gestão territorial, sendo certo que a mesma nunca conseguiria refletir tudo o que seria necessário. E, ainda, uma segunda fase que se materializa no desenvolvimento do estudo de caso.

A revisão da literatura, segundo e terceiro capítulos, aborda os principais assuntos inerentes ao contexto desta dissertação, com base na literatura científica encontrada e selecionada. Os temas desenvolvidos seguem uma ordem com vista a se realizar a análise numa perspetiva mais geral, caso da avaliação do contexto, para de seguida se centrar em temas mais específicos como os territórios do interior e a segunda ruralidade. No segundo capítulo, e num primeiro momento, discute-se os espaços rurais de baixa densidade e a sua condição de ruralidade, no segundo momento desenvolvem-se as novas perspetivas que estes enfrentam - o desenvolvimento rural e a multifuncionalidade -, e num terceiro discute-se a *ressignificação* da ruralidade pela segunda ruralidade, através da introdução da temática dos sistemas territoriais.

Ao longo do terceiro capítulo discute-se o papel das políticas públicas e dos instrumentos de gestão territorial na coesão territorial. Do confronto entre os objetivos de coesão territorial e do esclarecimento da atual situação dos territórios do interior, produzida no primeiro capítulo, desenvolve-se a reflexão sobre a incapacidade dos mesmos em alcançar os desígnios da coesão e a necessidade de incluir modelos participativos e de governança colaborativa.

O quarto capítulo diz respeito à parte empírica da dissertação, centrando-se a análise num patamar mais prático, com a contextualização do estudo de caso. Este capítulo corresponde à apresentação do estudo de caso analisando a implementação de um novo modelo de gestão do território. Segundo a abordagem preconizada no primeiro capítulo, a análise inicia-se com a avaliação do contexto existente e dos capitais da segunda ruralidade que compõem o sistema territorial. Seguidamente estabelece-se a estratégia de valorização e o modelo de gestão de condomínio de aldeia, tendo por base a participação, alvo de reflexão no terceiro capítulo.

No quinto capítulo, na confrontação entre discussão teórica e aplicação no estudo de caso, face aos resultados até então obtidos, conclui-se da pertinência do modelo de gestão de condomínio de aldeia

enquanto processo de construção de uma territorialidade que se articula com o contexto dos territórios do interior.

2

SEGUNDA RURALIDADE

Portugal é hoje um país fortemente assimétrico e é indubitável constatar que o mosaico territorial está a mudar a nível nacional, com um maior impacto nas regiões rurais (SILVA, 2012, AZEVEDO, 2013). Apesar de pouco extenso, o território nacional é marcado por profundas desigualdades, nomeadamente, entre o litoral e o interior. A densidade populacional em Portugal caracteriza-se pela existência de um enorme contraste entre o litoral e o interior, mais concretamente, o litoral norte e centro, e as restantes áreas do país, verificando-se que os “municípios do litoral estão mais desenvolvidos, enquanto os do interior continuam a perder população e competitividade, o que provoca efeitos devastadores nas suas economias” (SILVA, 2012, p.V).

Em termos gerais, assiste-se ao despovoamento, que se desenvolve ao longo de todo o território interior do país, facto visível nos fenómenos migratórios internos, na deslocação da população para o litoral mas também externos, reflexos de uma intensa emigração (BATISTA e FIGUEIREDO, 2011). A par disso, o território nacional apresenta “uma forma quase arquipelágica, como que pequenas economias regionais ou locais isoladas” (COVAS e COVAS, 2013, p. 45). Para tal, muito contribuem fatores relacionados com a litoralização, a bipolarização nas áreas metropolitanas e a consequente urbanização, que têm contribuído para subalternizar o espaço rural.

A litoralização, que se define por um processo conducente a uma maior concentração populacional e de atividades junto à faixa litoral, verificou-se com maior intensidade a partir da década de sessenta. A população tende a seguir o sentido da oferta e das oportunidades, razão pela qual a concentração destas oportunidades no litoral induz ao fluir da população para estes espaços. Seja por movimentos pendulares, migrações ou êxodo rural, os mais jovens e com formação tendem a alterar os seus estilos de vida, procurando áreas mais dinâmicas e atrativas. Como consequência da evolução económica, da capacidade produtiva e dos investimentos no litoral, acentuaram-se as assimetrias regionais, fundamentando um crescimento rápido das principais cidades do litoral e o aparecimento de novos núcleos urbanos, sobretudo à volta das duas grandes metrópoles, gerando um notório desequilíbrio. O reconhecimento legal do interior enquanto território com necessidades específicas, aliado ao processo de envelhecimento e declínio populacional, inicia-se o final da década de 80, com a publicação do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho. Em 2006 os territórios de baixa densidade representavam cerca de metade do território nacional, aprofundando o seu declínio (BAPTISTA, 2006). Em 2016, no âmbito do Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT) a definição geográfica dos territórios de baixa densidade delimita 165 dos 278 municípios do país, distribuídos por 21 das 23 NUT III, com uma área global que perfaz quase 70% do território nacional, e uma população total de 2,2 milhões (aproximadamente 20% do total), distribuída por 66 500 km², passando a designar-se por territórios do interior (Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016, 2016).



Fig. 1 – Territórios do Interior

(Fonte: Resolução do Conselho de Ministros nº72/2016, 2016)

Apenas 40 anos passaram do 25 de Abril de 1974, mas acentuou-se a falta de coesão territorial do espaço nacional (COVAS e COVAS, 2013). Segundo os mesmos autores “se olharmos bem para os municípios do interior do país e para a desertificação e o despovoamento que os atinge, podemos afirmar, sem exagero, que os portugueses que ainda aí permanecem vivem em estado de verdadeira “reclusão territorial”, pois são concelhos sem expectativas e sem futuro” (COVAS e COVAS, 2013, p.45). Se por um lado os “investimentos realizados em infraestruturas nas últimas décadas permitiram uma maior aproximação entre o meio rural e o meio urbano, por outro lado, em vastas áreas do território nacional vieram acentuar a fragmentação e a descontinuidade territorial, reforçando as já clássicas assimetrias entre o interior e o litoral do país” (SILVA, FIGUEIREDO e RODRIGUES, 2014, p.6).

Grande parte do território rural conhece, desde meados do século XX, um declínio constante, motivado pelas transformações globais da sociedade portuguesa, assim como pelas mudanças particulares do território. Uma das principais transformações relaciona-se de perto com as mudanças observadas na atividade que durante muito tempo caracterizou os territórios rurais - a agricultura. Mudanças estas que vieram alterar a paisagem, os modos de vida, a estrutura social e económica, seja através de processos mais ou menos rápidos de modernização, seja, como é mais frequente no caso no contexto português, através de dinâmicas acentuadas de abandono e declínio (FIGUEIREDO, 2018). As consequências destas transformações não são, naturalmente, homogéneas, desde logo porque os territórios rurais também não o são.

Os territórios rurais de baixa densidade enfrentam, assim, desafios em termos de condições para o seu desenvolvimento futuro que estão muito associadas, por um lado, ao despovoamento e envelhecimento das populações que neles residem e, por outro, ao desaparecimento nestes territórios de serviços públicos e do sector primário (REIS, 2014a).

Acresce que, desde meados do século passado, a família, a escola e as autarquias revelaram-se incapazes de evitar a degradação progressiva do património herdado e do seu valor intrínseco. COVAS (2009)

alude que “ao permitir este empobrecimento cultural os portugueses abdicaram, em grande medida, da sua autonomia económica, desresponsabilizaram-se da sua missão empreendedora e de criação de riqueza, abandonaram as propriedades e a atividade rural, migraram, urbanizaram-se, e, ao mesmo tempo tornaram-se cada vez mais suplicantes de empregos e reivindicadores de salários” (COVAS, 2009, p.229).

Atualmente, de modo particular nos países do sul da Europa, “a austeridade e as recessões prolongadas, o envelhecimento populacional e as elevadas taxas de desemprego, em especial dos jovens e desempregados de longa duração, e o agravamento das assimetrias regionais e locais, deixam muitos territórios à beira de um ataque de nervos, onde se incluem inúmeros concelhos entregues à desertificação e ao despovoamento” (COVAS e COVAS, 2013, p.48). NETO e NATÁRIO (2009) afirmam que “os territórios rurais, e em especial os de baixa densidade, dadas as suas grandes fragilidades económicas, sociais e institucionais, carecem de uma particular atenção, no sentido de ser possível assegurar condições de sustentabilidade económica e demográfica, mas também de forma a criar-lhes condições de competitividade que lhes permita interromper o seu ciclo de declínio” (NETO e NATÁRIO, 2009, p.4).

AZEVEDO (2013) refere que “assim, tal como em alguns territórios europeus, os espaços de baixa densidade do interior do país são espaços com recursos e fragilidades bem vinculadas, aos quais se abrem novas perspetivas e oportunidades de desenvolvimento. Tendo em consideração que os processos de mudança têm sido uma tendência verificada na generalidade dos países europeus, os processos de transformação e as dinâmicas territoriais em territórios rurais portugueses não devem ser muito diferentes dos ocorridos em outros territórios rurais da União Europeia” (AZEVEDO, 2013, p.7).

A partir do fim dos anos 80 ganham peso novos processos de mudança, ou começam a manifestar-se, pelo que o simples estudo da evolução da agricultura e do sector primário passa a ser claramente insuficiente para compreender as mudanças que ocorrem na sociedade rural. A melhoria do bem-estar geral, a crescente mobilidade geográfica introduzida pelo desenvolvimento dos meios de transporte, em particular do automóvel, a explosão das tecnologias de comunicação e informação, uma certa deterioração do modo de vida urbano e crescente melhoria do bem-estar rural, levaram a sociedade urbana a redescobrir o rural procurando impor-lhe novos usos e funções, novas atividades produtivas, de consumo ou de simples fruição (ALVES, 2013). Irrompem, assim, novas funções e atividades em espaços anteriormente agrários, acompanhadas por uma crescente importância atribuída ao ambiente e à natureza, à proteção e valorização patrimonial. Contudo, os processos de mudança não têm uma expansão e impacto igual em todos os espaços e atores sociais. Há espaços e atores que vão obtendo êxitos duradouros na criação de riqueza e empregos, apesar do contexto ser de grande incerteza e instabilidade, enquanto outros vão definhando e caminham para o abandono e desertificação. A heterogeneidade é a regra, conjugando-se distintas tipologias de ruralidades, de espaços de baixa densidade, de territórios do interior, persistindo mais nitidamente a tradição em alguns meios, enquanto noutros a inovação e fortes movimentos de capital, proporcionam o seu destaque (PINTO, 2015).

2.1 RURALIDADE

Nas duas últimas décadas do século XX, intensificam-se as questões sobre as transformações recentes ocorridas no meio rural. Neste sentido, verificam-se duas perspetivas, de um lado a que encontra cada vez mais indícios do desaparecimento das populações rurais e, portanto, a sujeição desse espaço social à hegemonia do processo de industrialização e de urbanização; e de outro, observando os mesmos processos, a que constata que o mundo rural não se reduz à homogeneização da sociedade contemporânea, pelo contrário, as particularidades dos modos de vida que se desenrolam nesse espaço

social - o rural - permitem que sejam observadas e constatadas as permanências, as reconstruções e as emergências de processos sociais que dão especificidade à forma socio-espacial que é a ruralidade.

O conceito de ruralidade é um processo dinâmico de reestruturação constante de elementos da cultura local. Baseado na incorporação de novos valores, o conceito nasce de uma cultura singular que não é nem rural nem urbana, com espaços e tempos sociais distintos de uma e de outra (RAMBAUD, 1969 em CARNEIRO, 1998). Não há, contudo, consenso sobre como definir o conceito de ruralidade ou como medi-lo (WALDORF, 2006).

A necessidade de uma definição de ruralidade é, em geral, uma questão antiga encarada por geógrafos, sociólogos, economistas e urbanistas por muitos anos. A validade do rural como conceito tem sido questionada, vista como uma concepção caótica a ser desconstruída (DOMINGUES, 2011), pois confunde mais do que esclarece (HALFACREE, 2002, HALFACREE, 2009).

A ruralidade é entendida como uma construção social específica, que enfatiza a importância de se tratar de um modo de ser e um modo de viver mediado por uma maneira singular de inserção nos processos sociais e no processo histórico. A despeito de especificidades socioculturais (HALFACREE, 1995, WOODS, 2004), acresce que a definição da ruralidade assenta na dicotomia entre o rural e o urbano (SILVA, 2014, p.133). Esta dicotomia tem sido posta em causa, explícita ou tacitamente, por vários autores, na maioria dos casos por processos de urbanização dos espaços rurais (HUGO e CHAPMAN, 2004), mas também por processos de ruralização dos espaços urbanos (BUNCE, 2005). Os processos de “urbanização do mundo” (SOJA e KANAI, 2007) e os processos de “ruralização do mundo” (SOJA e KANAI, 2007, KRAUSE, 2013) apontam no mesmo sentido de problematização dessa dicotomia.

Em boa verdade, o conceito de ruralidade baseia-se mais em representações do mundo rural quase todas de proveniência e inspiração urbanas, do que no mundo rural propriamente dito (COVAS e ALVES, 2010, COVAS, 2011). Estas representações alimentam a literatura e a produção teórica sobre o mundo rural por via de binómios, dualidades e polarizações em redor dos quais redesenham novas representações da dita realidade (COVAS, 2010). Segundo COVAS (2010) o urbano criou a dualidade urbano-rural para marcar a superioridade do modelo industrial e do território urbano, ou para se autoconvencer dessa superioridade. WANDERLEY (2000) também observa que, a ruralidade deve ser conhecida nos seus termos e não em relação à cidade, apreendida como sua referência espacial, dela dependendo política, económica e socialmente.

Nos finais do século XIX e primeiras décadas do século XX, os estudos realizados concebiam “uma visão dualista da sociedade na qual o meio urbano representa a modernização e como tal é o centro da sociedade, por oposição ao espaço rural, que engloba os sectores mais tradicionais, sendo, por isso, considerado como periférico” (CARMO, 2009, p.254). A relação rural-urbano no âmbito da modernidade tem sido sistematicamente concebida por uma concepção que valoriza positivamente o urbano como o locus privilegiado de realização do que é moderno e do progresso e negativamente o rural como o locus do que é tradicional e do que é atrasado.

Sempre existiu um esforço por parte da sociologia e geografia rural em definir e distinguir o urbano do rural (WOODS, 2011), no entanto, hoje em dia, este objetivo vê-se ultrapassado, subalternizado. Para TELLES (1996) deve-se partir do princípio que a cidade e o campo são fases diferentes de um mesmo sistema, uma não pode viver sem a outra.

Ao longo da história o rural foi caracterizado em oposição à cidade urbanizada e industrializada, ou seja, “o significado sociológico do espaço rural foi em certa medida construído como a antítese da concepção do meio urbano” (CARMO, 2009, p.274). O rural era então “considerado como um lugar da sociedade camponesa e um território marcado pela atividade agrícola” (DOMINGUES, 2011, p.41)

Em 1959 Henri Mendras, como referido por CARNEIRO (1998), contribuiu para a formulação de abordagens críticas à visão dualista que opunha o rural ao urbano como duas realidades empiricamente distintas e normalmente definidas uma em negação da outra, com base em critérios meramente descritivos informados pelo paradigma que associa o rural ao agrícola e ao atrasado e o urbano ao industrial e ao moderno.

Nesta perspetiva as transformações na comunidade rural provocadas pela intensificação das trocas com o mundo urbano não resultam, necessariamente, na descaracterização de sistema social e cultural, significam sim mudanças de hábitos e costumes que ocorrem de maneira irregular, com graus e conteúdos diversificados, segundo os interesses e a posição social dos atores, mas tal não implica uma rutura decisiva no tempo nem no conjunto do sistema social (CARNEIRO, 1998). MARQUES (2003) refere que nos últimos anos “a dicotomia urbano-rural tem vindo a ser substituída pelos novos relacionamentos entre o urbano e o rural, retratando as interdependências funcionais e espaciais e a necessidade de promover uma maior integração e complementaridade territorial” (MARQUES, 2003, p.507).

Atualmente, devido a uma série de fatores, a imagem dos espaços rurais como sinónimo evidente do “antiquado”, “ultrapassado” e “retrógrado” tem vindo a dissipar-se. O rural é hoje representado de modo diverso, “com um peso crescente de uma dignificação inerente aos processos de qualificação de pessoas e comunidades, de modo alargado a espaços mais ou menos afastados dos centros urbanos e eixos de valorização de base urbano-industrial” (MORENO, 2014 citado em PINTO, 2015, p.34).

Neste contexto, em Portugal como noutros países desenvolvidos à escala europeia e mundial (HALFACREE, 1995, CLOKE, MARSDEN e MOONEY, 2006, WOODS, 2011), a ruralidade é parte integrante da vida real não só de inúmeros indivíduos e populações rurais (BAPTISTA, 2006), mas também da população urbana, sobretudo em termos de experiências turísticas (SILVA, 2007). Não restam dúvidas de que a maior parte da população rural tem vivido intensos processos de transformação tanto na base produtiva como na organização social, porém, tal processo ultrapassa o meio social rural e estende-se ao conjunto da sociedade.

Importa referir que “a intensificação, a partir de meados do século XX, dos processos de “desrealização” e de dissociação entre o rural e o agrícola constitui um dos traços mais marcantes das transformações das sociedades ocidentais” (FIGUEIREDO, 2012, p.2). Esta dissociação constitui a face mais visível das inúmeras transformações que a sociedade sofreu e que se intensificaram a seguir ao 25 de Abril de 1974, induzido por um conjunto de processos demográficos, sociais e económicos que conduziram à progressiva “desruralização” do país (BARRETO, 2000, SILVA, et. al., 2014).

Assim, o modelo de sociedade rural enfrenta uma crise de identidade, pois não entende o papel atual e as suas novas funções, logo, não só perde a identidade mas também a população, os modelos organizacionais e muitas das suas atividades (PÉREZ, 2001).

Se nos posicionarmos no espaço europeu, a ruralidade transformou-se radicalmente nos últimos 50 anos. TRIGO (2008) afirma que “no pós-guerra e ainda aquando do tratado de Roma (...) o campo era ainda um território essencialmente de produção de bens alimentares com base numa economia de raiz camponesa. O crescimento urbano-industrial que se operou, o sincrónico êxodo rural e a progressiva dominância das políticas produtivistas, se não operaram uma profunda transformação da paisagem rural, marcada por uma densa espessura histórica, recentraram, pelo menos no nosso imaginário coletivo, a conceção que hoje temos do que é o campo e, mesmo, para que (nos) serve” (TRIGO, 2008, p.1).

Torna-se, pois, evidente que as comunidades rurais sofrem um conjunto de influências e de condicionantes externas, nomeadamente urbanas, detendo em simultâneo a capacidade de dinamizar fatores de inovação e modernidade, a partir do desenvolvimento de recursos locais.

Na perspetiva da referência às novas incursões rurais, “a nostalgia pela nova ruralidade aliada à melhoria das condições de vida e das acessibilidades, ao cansaço da vida urbana e à tomada de consciência dos perigos dos fenómenos globais, contribuíram para a emergência de um novo olhar sobre a ruralidade” (COVAS, 2009, p.228). São, ainda assim, cada vez mais os que olham para o rural com outros olhos, apostando nele e, conseqüentemente, dinamizando-o. Os sinais apontam para uma crescente mobilidade de novos atores urbanos, que protagonizam o aparecimento de novas configurações territoriais (REIS, 2014b). Uma vez que são criadas novas dinâmicas em contexto rural com novos visitantes e residentes, urge a criação de uma nova perspetiva na ótica do planeamento e ordenamento do território.

Assiste-se, assim, a partir dos anos 90, ao que se poderia chamar de uma ‘redescoberta’ do rural enquanto categoria de análise passível de intervenções e interpretações. O debate sobre o tema reacendeu “velhas” discussões e trouxe novos parâmetros para se pensar as antigas e as novas questões do rural. Neste contexto observa-se o surgimento de alguns termos que procuram dar conta dessas mudanças, tais como: a emergência de uma nova ruralidade, o renascimento do rural, a ruralidade contemporânea, a valorização do meio rural, a ressignificação do rural, etc.

Dentre as inúmeras análises realizadas entende-se que a dimensão territorial do rural tomou proporções significativas. A observação e a análise da ruralidade migram do enfoque puramente setorial para o territorial. E não será então por acaso que essas categorias de análise estão a ser recorrentemente objeto de considerações teóricas. O território assume um papel crescente como recurso analítico e como unidade de planeamento.

O território diferencia-se pelas suas características físicas e as relações socioeconómicas que se estabelecem sobre o uso e a transformação do solo. O potencial territorial depende das características biofísicas, que condicionam os recursos endógenos, sujeitos a alterações de natureza antrópica. As relações funcionais, os diferentes modelos de produção, consoante as necessidades e as expectativas geradas em diferentes ciclos económicos sobre os recursos contribuem para a diversidade territorial. As expectativas sobre o território têm associada a dimensão simbólica, onde os valores culturais e identitários refletem formas diferenciadas de intervenção de indivíduos e grupos sociais. A organização dos indivíduos e dos seus grupos sociais e as assimetrias entre o nível educativo, cultural e económico, contribuem para formas desiguais de apropriação e de uso do solo. A forma como se estabelecem as relações de produção e a consequente apropriação coletiva do uso e transformação do solo, onde se associam os valores culturais e sociais, conferem-lhe a identidade e perceção diferenciada sobre o “seu território” (TSUKAMOTO, 2017).

O território, como recurso ou complexo de recursos humanos, naturais e de posicionamento, não é homogéneo, pois os recursos humanos e naturais e a sua localização geográfica constituem diferentes oportunidades ou constrangimentos ao desenvolvimento. Estes recursos combinam-se de forma específica condicionando as dinâmicas territoriais, correspondendo a períodos de crescimento, estagnação ou declínio.

As diferenças entre territórios, as fragilidades de desenvolvimento e as conseqüentes assimetrias, foram contrariadas por intervenções de massificação. A igualdade significava soluções idênticas, através da mesma tipologia de ações, para problemas com causas diferentes que exigiam, e exigem, respostas diferenciadas e diversificadas, de acordo com as especificidades. Os territórios operados como unidades de planeamento, voltadas para a promoção do crescimento e desenvolvimento económico reconhecem a diversidade como condição.

A emergência do conceito de território, e a constatação da sua diversidade, corresponde à alteração das formas de planeamento e de ordenamento do território. O planeamento e o ordenamento são ferramentas para atingir os objetivos da coesão territorial, pelo que as orientações de política da União Europeia nestes âmbitos são decisivas na alteração do conceito de território, mas sobretudo no desenvolvimento social e económico de base territorial (TSUKAMOTO, 2017).

A escala territorial passou então para o primeiro plano, em que o espaço local encontrou fervorosos defensores. O foco territorial permite pensar o desenvolvimento para além dos centros urbanos. O território, seja ele qual for, não é uma entidade que paira independente sobre a sociedade, mas um espaço em que as relações sociais são conferidas historicamente.

A ideia de território contribui para uma ação consequente voltada para o desenvolvimento, mas é preciso compreender o papel rural no território (WANDERLEY, 2000). Reconhecer que o mundo rural é o repositório de um modo de ser, é reconhecer que as populações rurais, mais do que instrumentos da produção agrícola, são autoras e consumidoras de um modo de vida que é também um poderoso referencial de compreensão das irracionalidades e contradições que há fora do mundo real. O desafio a promoção do desenvolvimento do território deve levar em conta a totalidade da realidade. Essa totalidade significa contemplar o particular: a realidade local subsiste, convivendo com os elementos do mundo globalizado. O rural, assim entendido, deixa de ser o espaço por excelência da produção agrícola. O modo de ser rural faz-se presente no campo e na cidade e passa a ser denominado ruralidade.

O conceito de ruralidade está em construção e permite uma aplicação sintonizada com pressupostos do desenvolvimento. A ruralidade, tal qual o território, representa a oportunidade de incluir, ampliar, absorver o que se tem mantido fora, alargando horizontes, não naturalmente, mas dependentemente da decisão política a ser tomada.

2.2 DESENVOLVIMENTO RURAL E MULTIFUNCIONALIDADE DA NOVA RURALIDADE

À construção do conceito de ruralidade está associada a emergência de novos modelos de desenvolvimento, que lhe atribuem inesperadas funções de renovação. É neste contexto que o espaço rural surge como espaço passível de assimilar um modelo de desenvolvimento rural que englobe as variáveis além das produtivas, uma vez que a retração da agricultura, enquanto principal setor de atividade, tem feito avultar a necessidade de diversificação das atividades em espaço rural.

Na perspetiva de CORDOVIL (1997) “o desenvolvimento rural poderá definir-se como a melhoria das condições de vida das pessoas residentes nas áreas e regiões rurais, através de processos sociais que respeitem e articulem os seguintes princípios: eficiência económica, equidade social e territorial, qualidade patrimonial e ambiental, sustentabilidade, participação democrática e responsabilidade cívica” (CORDOVIL, 1997, p.6).

O desenvolvimento rural só é viável se assentar numa estratégia que invoque os princípios da descentralização e da parceria, que acautele o envolvimento e a responsabilização das entidades públicas e privadas, na formulação das políticas e dos programas de desenvolvimento integrado, e na respetiva implementação, acompanhamento e avaliação.

A promoção do desenvolvimento rural requer medidas de política que, tomando em consideração os recursos existentes, as necessidades das populações e o direito à democracia, promovam o equilíbrio adequado dos setores produtivos dos microterritórios. Uma vez que de outra forma o desenvolvimento rural terá a curto prazo um custo de oportunidade elevado e a longo prazo não rende suficientes

dividendos (COVAS, 2005). Assim sendo, reconhece-se como grandes fatores essenciais para a sustentabilidade do processo de desenvolvimento rural:

- A multifuncionalidade dos territórios;
- A diversificação de atividades e funções (todas as externalidades positivas promovidas por uma zona ou local: turismo rural, património cultural, lazer, artesanato, promoção de produtos locais, entre outras);
- A participação dos atores locais são fatores essenciais para a sustentabilidade do processo de desenvolvimento rural.

Esta transição para um modelo de desenvolvimento centrado na sociedade rural e na estruturação das suas paisagens (AKROYD, 2017), privilegiando a dimensão territorial, ambiental e patrimonial dos territórios, tem como pilar a multifuncionalidade do mundo rural, reconhecendo a singularidade e especificidade destes territórios que concentram um potencial de recursos que merece ser valorizado e preservado, e que são cada vez mais apreciados pela sociedade urbana (CARVALHO, 2012).

A hegemonia do espaço deixou de ser da agricultura, a diversidade do rural deixou de depender das características dos espaços rurais. Impôs-se a valorização ambiental, dos recursos naturais e do património cultural, criaram-se novas dinâmicas nas áreas rurais (apesar do envelhecimento da sua população e da crescente desertificação) e alteraram-se os hábitos de consumo. O espaço rural passou a ser procurado para outras funções que não a agrícola, como residência, lazer ou turismo. Isto é, a procura social da multifuncionalidade da paisagem rural aumenta enquanto o papel da produção nessa mesma paisagem entra em declínio. Este aspeto levanta questões como a preservação do ambiente e do património cultural, a sobrevivência das explorações agrícolas, a nova definição e funcionamento das comunidades rurais, com as novas procuras sociais do rural e que fatores determinam essa procura, ou ainda, com o valor que essas novas funções podem representar.

A par da diversificação das atividades económicas, o rejuvenescimento das zonas rurais tem sido um dos objetivos definidos para os espaços rurais, no pressuposto que o desenvolvimento destes espaços deve contar com a participação de todos os grupos etários e não apenas com os mais envelhecidos (COVAS, 2009).

Reequaciona-se a ruralidade e o rural (FERNANDES e ALVES, 2015). Estes não perderam a matriz agrícola e pecuária, que convive com outras vocações, porque o urbano vê na paisagem rural uma oportunidade hedonista de satisfação, mas também porque a cidade precisa de energia, é carente de espaço, vive de fluxos de entradas e saídas. Nesse vai-e-vem, entre o idílico e o anti idílico, o rural continua a desempenhar um papel relevante. A paisagem rural ganha importância como reserva simbólica e patrimonial, ao mostrar a tradição e o saber-fazer de outrora, torna-se distintivo e apelativo. O pressuposto, quantas vezes imaginário, de que o rural assenta num modo de vida e em comunidades coesas pelo interconhecimento e inter-reconhecimento, pela partilha de valores entre os habitantes e pelo forte sentido de grupo (FIGUEIREDO, 2003), propicia à população externa o desejo de preservação destes elementos identitários (FERNANDES e ALVES, 2015). Na vontade da preservação do património rural FERRÃO (2000) distingue três tendências: a renaturalização, promovendo a proteção dos espaços naturais; a procura de autenticidade, sobressaindo o património natural e arquitetónico (classificado e vernáculo) e as tradições culturais, e a mercantilização das paisagens, associada ao lazer. Esta realidade evidencia a multi-atividade e multi-rendimento dos espaços rurais, fundamentais para a preservação da paisagem nos aspetos económicos, sociais e ambientais.

É esta a questão que origina o rural que temos nos dias de hoje, um rural multifuncional que transforma a paisagem rural num espaço de consumo (mesmo que o padrão de uso do solo seja dominado pela

agricultura) e que agrega em si, não apenas funções de produção, como também funções não produtivas (OCDE, 2006, GALVÃO e DEVY-VARETA, 2010).

Importa por isso perceber o que é a multifuncionalidade e quais as suas implicações no meio rural. Em termos genéricos a multifuncionalidade é definida como a integração de várias funções no mesmo espaço e no mesmo tempo, a uma escala determinada. Todos os territórios ou paisagens são multifuncionais, mas o grau de multifuncionalidade pode ser muito variável, uma vez que a vocação para uma ou várias funções é altamente contextualizada, e nem todas as unidades espaciais têm capacidade ou vocação para assegurar todas as funções.

A multifuncionalidade surge no paradigma das políticas agrícolas, como ponte para a compreensão do rural na transição entre o produtivismo e o pós-produtivismo (OCDE, 2001, GALVÃO e DEVY-VARETA, 2010). Já PINTO-CORREIA (2007) enuncia que a multifuncionalidade pode ser entendida como a forma de caracterizar o sector primário e as externalidades que se lhe associam, ou como a forma de caracterizar a paisagem *per se*, como atributo do espaço rural, considerando-a uma reinterpretação da contribuição da agricultura para o conjunto da paisagem. A esta perspetiva, o enquadramento concetual da multifuncionalidade da OCDE (2001) acrescenta que até ao presente, os sistemas de uso do solo, determinados pelos interesses de produção, foram os motores de gestão da paisagem, sendo que, as características específicas que derivam dessa gestão passam a determinar as restantes funções dessa mesma paisagem.

Para FERNANDES e ALVES (2015) a ruralidade não resiste às representações redutoras que a mostram como vazia, isolada, despovoada. Considerando a sua diversidade, esta é uma leitura estereotipada. Muito para além da ideia do despovoamento dos territórios de baixa densidade, a multifuncionalidade desta paisagem faz-se pelo encontro de múltiplos agentes, com interesses heterogéneos e territorialidades nem sempre em harmonia, factos que constituem um desafio para a estratégia territorial. Nesta cartografia complexa nem sempre é fácil a coordenação entre todas as figuras e planos de ordenamento do território, que se sobrepõem em termos espaciais e envolvem múltiplos atores.

Nos últimos anos, existe uma grande diversidade associada ao mundo rural fruto das transformações ocorridas, que resultaram num progressivo desligar do rural da agricultura (BAPTISTA, 2006). As áreas rurais enfrentam hoje processos de desenvolvimento diferenciados, se por um lado se continua a assistir ao processo de desterritorialização de parcelas significativas do território português, por outro, surgem novas dinâmicas que apontam para uma mudança paradigmática no mundo rural. A multifuncionalidade emerge como paradigma dominante e a ruralidade reveste-se de novos perfis de geometria variável.

Face a todas estas circunstâncias, “a gradual perda de importância social e económica da agricultura desencadeou, por parte dos agentes locais, a necessidade e a inevitabilidade de dinamizarem atividades alternativas de carácter não agrícola” (CARMO, 2009, p.272). Na mesma linha de pensamento COVAS (2011) afirma que o “espaço rural é, cada vez menos, um espaço produtor e, cada vez mais, um espaço produzido. É certo que a atividade agrícola e florestal ainda delimita a paisagem dominante, mas o mundo rural é, hoje, um palco imenso onde se desenrolam todas as representações do mundo atual” (COVAS, 2011, p.59). Citando SILVA (2014) “o rural passou, em termos sociais e institucionais, de espaço produtivo a espaço de consumo, crescentemente reconhecido como multifuncional (...) com novos usos e atividades, especialmente as associadas ao turismo, à conservação da paisagem, à preservação do ambiente e à manutenção das tradições culturais. Estas novas funções relacionam-se com uma redefinição dos significados sociais do rural, ela mesma motivadora de novos consumos e relações rural-urbano, assim como de rearranjos nas narrativas e práticas institucionais” (SILVA, 2014, p.5).

Em Portugal, o espaço rural mantém a tendência de perda populacional, a que se associam processos de degradação ambiental e dos valores naturais, através do abandono e da intensificação das atividades agrícolas e florestais (LEAL, 2014). Na mesma linha verifica-se que em alguns espaços rurais existe uma alteração na paisagem, pois “mudaram os atores em presença, mudaram as atividades, surgiram novos visitantes, novas redes de negócios e de serviços; em suma, vislumbra-se o aparecimento de novas oportunidades em territórios que há bem pouco tempo estavam ou pareciam abandonados ou mal cuidados” (COVAS, 2009, p.227). O interesse no mundo rural por parte de diversos atores vem aumentando e, como referem COVAS e ALVES (2010) “apesar da grande crise, ou por causa dela, a economia real e o mundo agro-rural, em especial, voltam a ‘estar na moda’ ” (COVAS e ALVES, 2010, p.2). O rural, enquanto espaço e conceito, ganha a multifuncionalidade para quem de fora o analisa e procura, quer enquanto espaço de lazer, quer enquanto espaço de consumo. Como tal, é necessária uma consideração especial, devido às “profundas alterações que se inscrevem nas transformações sociais, económicas e institucionais do mundo rural (...) no sentido de ser possível interromper o seu ciclo de abandono e esquecimento” (REIS, 2014b, p.5).

Assim, o aumento rápido desta realidade e da sua visibilidade tem contribuído para o surgimento de novas representações sobre o mundo rural. Este apresenta-se, agora em múltiplos casos, como território renovado, pleno de oportunidades de vida, de negócios, de trabalho, de educação e de cultura associado a atividades de lazer, turismo e artes, e ainda, como um espaço de promoção de saúde (LEAL, 2014). Por outro lado, as novas funções que o território rural adquire retratam uma redefinição do rural nas representações sociais e institucionais, já que de repulsiva, transformou-se, pontualmente, em força motriz de novos consumos e relações rural-urbano, assim como em estratégias inovadoras de desenvolvimento (FIGUEIREDO, 2012). A ruralidade “faz-se acompanhar de uma oferta de serviços agro-rurais de natureza muito diversa: agro-biológicos, agro-florestais e cinegéticos, agro-turísticos, recreativos e residenciais, agro-energéticos, de certificação e controlo da qualidade dos bens alimentares, de proteção das culturas e do bem-estar animal, de conservação e biodiversidade, de arquitetura paisagista e engenharia biofísica, etc.” (COVAS, 2009, p.246).

É necessário um novo olhar sobre a ruralidade. Um olhar que possa incentivar um novo paradigma, dado que o modelo antigo produziu desigualdade, exclusão e crescente perda da autossuficiência das populações, ao mesmo tempo que permitiu a perda cultural da conservação do património e a criação de empregos no mundo rural (COVAS, 2009).

Na tentativa de transcender a incerteza semântica do rural, alguns autores têm avançado conceitos alternativos: *re-urban* (LACOUR e PUISSANT, 2007), *new rurality* (KAY, 2008), *rurban* (WOODS, 2009). Não existe, contudo, uma definição padronizada na literatura académica. Rural e ruralidade são termos habitualmente associados a uma dupla realidade, constituída, simultaneamente, por aspetos de ordem material, nomeadamente um espaço geográfico, e por aspetos de ordem imaterial, nomeadamente um espaço imaginado (PRATT, 1996, CLOKE, MARSDEN e MOONEY, 2006).

SILVA (2014) apresenta a dupla realidade do rural, a material (geográfica) e a imaterial (imaginada), e as premissas da permanência do rural português, recusando a utilidade do conceito de “pós-ruralidade”, assumindo o conceito de “nova ruralidade” para definir as transformações na conceção e no papel do espaço rural nas últimas décadas.

A “pós-ruralidade”, termo da literatura académica em língua inglesa (MURDOCH e PRATT, 1993), descreve a prevalência do rural não agrícola, e é passível de crítica (SILVA, 2014, p.16). Para Silva (2014), ao contrário do que o termo possa sugerir a ruralidade não pertence a um estágio anterior de evolução da sociedade. A ruralidade não deixou pura e simplesmente de existir, em razão do processo de urbanização e da evidente perda de importância social e económica da agricultura, que em muitos

contextos passou do centro para a periferia das atividades económicas (CORDOVIL, DIMAS, ALVES, e BAPTISTA, 2004, BAPTISTA, 2006).

A expressão “nova ruralidade”, com origem na geografia e na língua francesa (CHEVALIER, 1981 citado em SILVA, 2014), adquire sentido neste contexto (COVAS, 2008, PEREIRO e CRISTÓVÃO, 2012). A expressão procura traduzir não apenas as dinâmicas de mudança que têm vindo a caracterizar os espaços rurais dos países desenvolvidos nas últimas décadas, mas também as transformações ocorridas ao nível das conceções do rural e o papel desempenhado nesse processo pela perspetiva dos próprios residentes em espaços rurais. As transformações nas conceções do rural constituem um objeto preferencial no estudo da “nova ruralidade” de SILVA (2014) e especial ênfase tem sido conferido ao ponto de vista dos residentes em espaços rurais, no âmbito do qual os recém-chegados, maioritariamente provenientes de grandes centros urbanos, ocupam uma posição de destaque, sobretudo em estudos feitos à escala internacional, onde os movimentos de contra-urbanização são mais acentuados (HALFACREE e RIVERA, 2012).

Enquanto as transformações rurais não são novidade na história, os processos atuais de mudança rural ocorrem sob múltiplas forças e a uma velocidade sem precedentes, envolvendo mudanças profundas e inesperadas nos padrões dos sistemas rurais (RAVERA et al., 2014). Na literatura, tais mudanças têm sido frequentemente destacadas sob este termo de “nova ruralidade” (KAY, 2008, HECHT, 2010). Esta abordagem, como estrutura multidimensional, observa as mudanças rurais além da perspetiva agrária na economia rural e abrange a crescente diversificação das atividades rurais, como a importância do emprego e da economia não agrícola, aumentando as interações rural-urbanas (KAY, 2008).

A valorização desta ruralidade encontra o seu fundamento na manutenção do espírito do lugar. Para TELLES (1996), a base da portugalidade encontra-se no mundo rural. SILVA (2014) afirma “hoje talvez mais do que no passado e de diferentes formas, a ruralidade é uma constante da sociedade portuguesa” (SILVA, 2014, p.16). Deste modo, a ruralidade deve continuar presente também no espaço urbano, por fazer parte da memória da cidade e da cultura das pessoas que nela vivem, isto é, o *genius loci* das cidades assenta nas suas características rurais (NORBERG-SCHULZ, 1979).

O termo “nova ruralidade” tem sido amplamente usado no contexto latino-americano (KAY, 2008). O conceito remonta ao início dos anos 90, sob o objetivo de explicar as relações entre macro processos globais e processos territoriais que estavam a acontecer naquela época. Para alguns autores este conceito identifica novos fenómenos e processos, para outros é uma nova abordagem para descrever e interpretar os antigos processos de transformação do mundo rural (PITA-MORALES, GONZALEZ-SANTOS e SEGURA-LAITON, 2015). Segundo GÓMEZ (2002) a maioria dos aspetos da chamada “nova ruralidade” já estava presente antes do neoliberalismo, pelo que não pode ser considerada tão nova. O que é novo é a realidade anteriormente ignorada. As manifestações desta nova ruralidade não resultam de um impulso ressuscitado das fundações de alguma ruralidade passada, mesmo que elas possam coexistir com aspetos de continuidade e permanência (VEIGA, 2006).

O conceito de nova ruralidade pretende entender a complexidade e dinâmica das áreas rurais, o que transcende a conceção tradicional de produtor e fornecedor de alimentos (PITA-MORALES, et. al., 2015). O setor rural experimenta uma mudança onde novos sistemas agro-ecológicos são orientados para o fornecimento de novos mercados, exigindo maior qualidade e diversidade de produtos (maior valor agregado à produção), autossuficiência (VAN DER PLOEG e RENTING, 2004), novos modos de fornecimento de alimentos, como cadeias curtas de fornecimento de alimentos e mercados de agricultores (RENTING et. al., 2009), e novas atividades económicas múltiplas e novas instituições. Referem-se mudanças na vida rural devido ao envolvimento crescente em múltiplas atividades de

pequenos agricultores e a crescente importância das ligações rural-urbanas (KAY, 2008, HECHT, 2010, RAVERA et al., 2014).

Os territórios rurais estão em profunda mudança, passando por uma transformação de paisagem, atores e atividades, deixando, gradualmente, de ser apenas cenários de atividades agrícolas, centradas na produção de monocultivos, para se tornarem territórios voltados para a versatilidade dos diferentes usos e iniciativas. O papel social e económico da população rural muda também dramaticamente, passando o espaço entendido como produtor de alimentos e reserva de mão-de-obra para espaço multifuncional, cada vez mais reconhecido, capaz de combinar a produção agrícola e florestal com outras atividades e funções, como a proteção ambiental, conservação da paisagem, preservação das tradições culturais e desenvolvimento de atividades associadas ao turismo e à recreação (FIGUEIREDO, 2012). A atividade agrícola e florestal ainda delimita a paisagem dominante, no entanto o espaço rural é cada vez menos produtor de espaço e mais um espaço produzido, criando-se como um palco onde todas as representações do mundo atual se desdobram do mais paroquial e popular ao mais cosmopolita e sofisticado (COVAS, 2009, COVAS, 2010).

Os atores do mundo rural são os grandes responsáveis pela mudança de paradigma, através da transformação do produtor de espaço a espaço produzido, cruzam-se diferentes atores, tentando valorizar as atividades antigas e promover outras, melhorando a vantagem dos recursos endógenos do território (REIS, 2014b). COVAS (2010) afirma que num futuro próximo os atores do mundo rural serão muito diversos em suas vocações e habilidades, com motivações diversas para suas incursões, transformando o paradigma do mundo rural. Os atores da nova ruralidade têm rendimentos acima da média e são mais instruídos do que a maioria dos que ficaram para trás (VAZ, DINIS e SILVA, 2017, WALKER, 2000). Estes têm sua própria cultura e identidade, outros modos de vida e novas formas de apropriação do espaço, através das especificidades de “homem de duas culturas”, urbano e rural (REIS, 2014b).

Aos atores do mundo rural acrescentam-se os turistas e sua redescoberta da cultura rural, à medida que se tornam mais presentes na nova ruralidade, caracterizando a mudança para a multifuncionalidade do mundo rural. A multifuncionalidade é apresentada como uma resposta à procura gerada a partir do urbano, das relações e da conexão entre o rural e o urbano (PITA-MORALES, et. al., 2015).

Surgem novos visitantes no espaço rural, novas redes de negócios e serviços, novas oportunidades, inclusive em áreas que até muito recentemente pareciam abandonadas (COVAS, 2009). A produção, os serviços relacionados com o turismo e lazer e com a proteção social e ambiental, cuja interconexão é crucial para a sustentabilidade da própria comunidade rural, são alguns exemplos. Estas mudanças evidenciam o grande potencial que os territórios rurais possuem como impulsionadores do desenvolvimento económico local (VAZ, et. al., 2017).

A nova ruralidade amplia o conceito de agricultura e as dimensões da ruralidade enfatizando as ligações urbano-rurais, emprego rural não-agrícola, provisão de serviços ambientais, certificações agroambientais ou “selos verdes”, aldeias como centros de serviços, o papel ativo de comunidades e organizações sociais e diversidade ecológico-cultural como património. Estas novas oportunidades colocam o novo conceito de ruralidade, entendido como um espaço rural penetrado pelo mundo urbano, com protagonistas novos e antigos, num processo de metamorfose, envolvendo novos atores e atividades e a reconstrução das identidades rurais (VAZ, et. al., 2017). O conceito de nova ruralidade é, assim, interpretado como parte de uma abordagem para compreender e discutir as tendências de mudança rural e respostas locais que estão surgindo nos sistemas rurais, em que são consideradas a existência de escalas e dimensões variadas e não equivalentes dos sistemas rurais, e suas interações complexas, bem como múltiplas perspectivas de observadores (GIAMPIETRO, 2003 citado em RAVERA et al., 2014).

Esta prosperidade de novas funções do espaço rural contribuiu para fechar a lacuna entre o meio rural e o urbano (PITA-MORALES et al., 2015). O rural passou, em termos sociais e institucionais, do espaço produtivo para o espaço de consumo, cada vez mais reconhecido como multifuncional, com novos usos e atividades, principalmente associados ao turismo, conservação da paisagem, preservação do meio ambiente e manutenção das tradições culturais. Essas novas funções estão relacionadas com a redefinição dos significados sociais do rural, motivando novos consumos e relações rural-urbanas, bem como rearranjos nas narrativas e práticas institucionais (SILVA, et. al., 2014). Inicia-se assim a construção do conceito de segunda ruralidade: uma visão do campo além da agricultura, uma consideração do espaço em termos territoriais, um conceito de território associado à sua apropriação cultural e identitária, aos recursos naturais menos naturalista-protetionista, a uma relação urbano-rural não dicotômica, mais local-global, à reconsideração do papel das instituições e modelos comunitários associativos no desenvolvimento rural (PÉREZ, 2001).

Esta é uma situação de transição, um momento de mudança em que os valores específicos da nova ruralidade, mais tradicionais ou mais modernos, estão sujeitos à apropriação por atores muito diferentes que os utilizam para estratégias muito diferentes (COVAS, 2010). É, portanto, fundamental melhorar a compreensão dos potenciais caminhos de uma nova ruralidade, como uma resposta local às mudanças rurais. O enfoque atual está, assim, nos condutores e nos caminhos da mudança, na nova ruralidade que está a surgir como resposta ao desenvolvimento rural. De acordo com a OCDE (2006), este novo paradigma baseia-se na competitividade das zonas rurais (não só da agricultura), através da valorização dos recursos locais, da exploração de novos recursos e da potencialização dos recursos normalmente não considerados.

A dissociação entre o rural e a agricultura é o aspeto mais visível das muitas mudanças pelas quais a sociedade passou nas últimas décadas, induzidas por um conjunto de processos demográficos, sociais e económicos que levaram à desregulamentação progressiva do território. As sociedades e territórios rurais de baixa densidade experimentaram processos de profundas mudanças, enraizadas em transformações sociais, económicas e institucionais particularmente subdesenvolvidas e intensamente debatidas (COVAS, 2009, REIS, 2014b, SILVA, et. al., 2014). Os desenvolvimentos demográficos e económicos e o crescimento da mobilidade, já não permitem que o rural e o urbano sejam dois universos sociais, duas sociedades distintas e até opostas. Isto não implica, no entanto, um esgotamento do conceito rural. Esta perspetiva contesta o desaparecimento das diferenças espaciais e sociais entre o rural e o urbano, e afirma a necessidade de uma nova abordagem que possa recompor o objeto e repensar a realidade rural.

2.3 SEGUNDA RURALIDADE

O conceito de ruralidade, como visto anteriormente, tem estado sujeito a processos de construção e reconstrução social. Há hoje uma nova ruralidade que pouco tem a ver, até na sua relação com os espaços urbanos, com a velha ruralidade pré-moderna. Nela coabitam os velhos atores do mundo rural, os novos atores de uma economia agrícola em transformação e os *neo-rurais* / *rurbanus* que fogem à cidade. E esta, que antes se opunha ao campo, vai voltar a estar no meio do campo (COVAS e COVAS, 2012).

A matriz tradicional dos espaços rurais foi alterada por todas as transformações ocorridas nestes territórios ao longo das últimas décadas. Estas transformações podem ter aberto novas oportunidades, mas têm também acentuado a fragmentação do espaço e a descapitalização de populações, que muitas vezes sentem quebras no acesso a recursos. Muito para além da ideia do despovoamento, esta ruralidade multifuncional faz-se pelo encontro de múltiplos agentes, com interesses heterogêneos e territorialidades

nem sempre em harmonia, fatos que constituem um desafio para o ordenamento do território (FERNANDES, 2014).

Admite-se que os territórios de baixa densidade social e económica podem abrir o campo de possibilidade a uma organização sócio espacial que considera tanto a lógica geográfica, a importância da proximidade física, como a lógica topológica, a centralidade medida em função dos fluxos que se estabelecem com outros territórios, independentemente da distância a que se encontram (VAZ, et. al., 2017). Assume-se assim que a centralidade não é produzida apenas pelos territórios mais urbanizados, esta pode ser de geometria variável e deve poder prever a possibilidade de múltiplos focos de atração. Esta conceção resulta também da ideia de que os territórios constituem focos de atração, concorrentes e complementares, desencadeadores de pulsões diferenciadas e, por vezes, contraditórias, em cujas dinâmicas estão subjacentes várias temporalidades que se cruzam com várias escalas de espacialidade: a global, a nacional, a regional e a local. Uma ideia que se articula com a noção de “territórios de transação” nos quais se inscrevem processos, trajetórias e fluxos que resultam de efeitos produzidos por cada um daqueles níveis de escala que interagem entre si, criando manifestações de problemas e exigindo soluções específicas. É neste contexto que COVAS e COVAS (2012) apresentam o conceito de segunda ruralidade.

A segunda ruralidade procura conceitos abrangentes e ecléticos que estejam adaptados à complexidade das transformações e dos desafios crescentes dos meios rurais, nos seus múltiplos aspetos, relacionados com as diversas mudanças no contexto social, político, económico e cultural da sociedade. A forma como este conceito olha o território e organiza as suas estruturas apresenta neste contexto particular validade. A segunda ruralidade é a de “um campo plural e diverso, mais espaço de consumo do que de produção, cheio de novos atores, do homem *rurbanus*, de uma nova estratificação social que conduzirá o mundo rural para a fusão do campo e da cidade” (COVAS e COVAS, 2012). Nesta o carácter da paisagem não depende já da agricultura mas de muitas outras atividades e atores. FERRÃO (2000) refere a invenção do mundo rural não agrícola e a *ressignificação* da ruralidade pela disjunção do mundo rural e da agricultura. É neste contexto que se fala de multifuncionalidade da paisagem rural, porque dela se esperam várias funções: produção, conservação, recreação.

Na segunda ruralidade o sucesso da nova ruralidade ditará a busca do valor multiterritorial de cada configuração, convertendo-se no ecossistema dos territórios-rede, ao permitir construir diferentes versões do território com diversos grupos sociais, a multiterritorialidade ou territorialidade transcendente, para que os novos investimentos de valorização territorial possam criar um ecossistema de acolhimento e economias externas favoráveis ao lançamento destas novas configurações territoriais (COVAS e COVAS, 2013).

A paisagem rural ao mesmo tempo que se transforma, vai aumentando o interesse e a procura por outros utilizadores que não os que nela habitam. Os atores do mundo rural e da segunda ruralidade são muito diversificados nas suas vocações e competências. Da mesma forma, são muito diversos os pretextos para as incursões no mundo rural. A principal característica dos atores da segunda ruralidade é a mobilidade e a pendularidade, isto é, estes “são incursionistas em áreas rurais em diferentes momentos de seu ciclo de vida” (COVAS, 2010, p.14.), e são estes que podem transformar o paradigma do mundo rural de espaço produtor para espaço produzido, por via das inúmeras representações e encenações que fazem no mundo rural. O papel destes novos atores, e a pluralidade e diversidade de sistemas e modos de produção e consumo que eles transportam para a nova configuração territorial, pode no final ser traduzido por novos movimentos de deslocamento entre a cidade e o campo, não apenas nos anéis suburbanos e periurbanos, mas também nos anéis mais distantes do remoto e profundo (COVAS e COVAS, 2013).

A segunda ruralidade procura por isso uma escala ecológica, mais ampla, que proporcione a oportunidade de uma gestão integrada de comunidades, ecossistemas e mosaicos paisagísticos, capaz de uma produção mais alargada de bens e benefícios de contexto. O compromisso entre a escala mais alargada, sistémica e funcional, e a escala operativa, prática e experimental, determina a unidade relevante para efeitos de planeamento e intervenção. A base biofísica e ecossistémica da segunda ruralidade assenta num “sistema operativo que é de conhecimento-intensivo, pelo que não pode ser decretada a curto prazo” (COVAS e COVAS, 2012, p.54). Disto advém a importância de uma bordagem aberta, compreensiva e plural, que exige um requisito essencial – a diversificação multifuncional.

O caminho da segunda ruralidade é a introdução à temática dos sistemas territoriais ou a uma nova geografia de sistemas complexos compostos de unidades de paisagem, sistemas produtivos locais, sistemas culturais e sistemas de governança local ou institucionalidade dedicada. Os sistemas territoriais são complexos organizacionais assentes em estruturas de missão e projeto dedicadas, muito além do sistema de distribuição de poderes do poder local e do organicismo corporativo das administrações locais. Neste sentido, os sistemas territoriais são incubadores da construção de novas territorialidades, onde se recupera o capital natural e o capital social, e se desperta a inteligência territorial dos lugares.

Segundo COVAS e COVAS (2012) a construção de um território implica a mobilização de quatro grandes eixos que constituem a coluna vertebral de qualquer território – o sistema territorial. Em primeiro lugar, o “eixo paisagístico” que diz respeito a uma unidade de paisagem, área de paisagem protegida ou sítio da Rede Natura 2000, aos quais acrescem os valores notáveis da paisagem, como uma linha de água ou um enquadramento de excecional valor visual, e estes visam reabilitar e valorizar o capital natural; em segundo lugar, o “eixo produtivo” que diz respeito ao sistema alimentar local (SAL), ou ao sistema produtivo local (SPL) e serve ou beneficia dos serviços ecossistémicos respetivos - o capital produtivo; em terceiro lugar, o “eixo cultural” onde se reúnem os recursos humanos, simbólicos e culturais (RSC) que marcam e denominam a geografia local - o capital social, por último, o “eixo da governança” para onde convergem as diferentes perspetivas em matéria de sistema de governação do território (SGT) - o capital institucional.

A multifuncionalidade diversificada das atividades e da paisagem, trans-setorial, coordenativa e territorial, abre caminho às diversas incursões territoriais no espaço rural, alimentada por vários públicos e beneficiária de fontes de rendimento diversas. Às velhas funções desta paisagem são atribuídas novas funcionalidades, que se direcionam às atividades de conservação e recreação. A revolução da segunda ruralidade liga de um lado as infraestruturas ecológicas e biofísicas e os bens públicos rurais, a montante da cadeia de valor multifuncional e, de outro, os bens de mérito e reputação a jusante, bens e serviços que representam a produção conjunta de um determinado sistema produtivo local.

O território coloca-se, então, como um conceito aglutinador e articulador dos atores e processos sociais, pelo que distingue um dado espaço geográfico. Os espaços, ainda por se fazerem territórios, devem ser também objeto da ação pública. Para tanto, o planeamento deverá incentivar e fortalecer as manifestações que o particularizam, mesmo que de forma incipiente. O território já não responde à clássica conceção geográfica de um espaço fixo, delimitado e controlado por uma certa soberania ou forma institucional de apropriação, mas a uma parcela do espaço geográfico individualizada por uma estrutura sociocultural com formas próprias de produção, troca e consumo, governado por instituições formais e não formais e modos de organização social que evocam pertencimento e permanência e a proximidade social que identifica uma história comum e valores compartilhados. Mais do que territórios de geometria fixa são necessárias territorializações e territorialidades, geografias e jurisdições variáveis. E para captar estes territórios em movimento são necessários novos conceitos e metodologias.

Os territórios devem ser encarados como um terreno favorável à criação de sistemas que integrem e respeitem a “ordem da paisagem global”. Depois de uma primeira análise aos capitais existentes - capital natural, capital humano e capital social, e à natureza e densidade das ligações relacionais e da paisagem, é então, necessário desenhar um modelo multifuncional que melhor se ajuste ao sistema. Estas referências podem ser objeto de uma convenção do território, sistema territorial - ou de um “modelo de gestão de condomínio”.

A convenção ou “modelo de gestão de condomínio” é um instrumento de relação e regulação de interesses, logo, um compromisso entre as partes, materializado num determinado território, em função de objetivos comuns e realizado num certo período de tempo. Paradoxalmente, ou talvez não, são os próprios conflitos que têm uma função reguladora, na medida em que põem a claro a necessidade de se encontrar uma solução comum ou negociada. Perante a dificuldade de configurar espaços comuns e, no melhor dos casos, quando for possível delimitar território, sabe-se, então, que todas as delimitações são variáveis, plurais, contextuais, provisórias e que esses limites têm de ser definidos e justificados várias vezes de acordo com a evolução do problema concreto.

Os sistemas territoriais multifuncionais lidam melhor com a cultura de risco e com o conflito de interesses, uma vez que têm ligações mais densas e funcionais, a montante e a jusante, e aumentam a probabilidade da gestão multifuncional contribuir para uma gestão preventiva do risco, e portanto, também, para uma melhor gestão sustentável dos espaços rurais. A economia do “modelo de gestão de condomínio” pode tratar dos custos de organização, operação e coordenação e, portanto, de problemas de eficácia, eficiência e efetividade. O quadro geral desta nova economia rural integra quatro componentes principais: a economia do ordenamento e da conservação de recursos, a economia da inovação e do conhecimento, a economia da produção e do consumo, e a economia da recreação e do lazer. A nova economia rural dedica mais tempo ao desenho do potencial multifuncional de um sistema territorial. O instrumento, convenção ou “modelo de gestão do condomínio”, ajuda a definir no tempo as várias fases deste processo de construção social e político.

O desenho de um sistema territorial, associado a um interesse geral revelado ou a um esquema de governança específico, centra-se no envolvimento da população, no planeamento e gestão do território e da paisagem. A partir do momento em que há vários atores envolvidos e conflitos emergentes de usos do solo, é necessário conhecer as perceções e preferências dos atores quanto à evolução desejada da paisagem, assim como os cenários alternativos de planeamento que daí decorrem e o desenho das medidas mais apropriadas a este novo compromisso de interesses em volta dos objetivos definidos. A segunda ruralidade não assenta apenas na gestão ecológica dos recursos naturais, mas também em “novas formas de ação coletiva e de processos participativos de investigação-ação que respeitem as tradições e os saberes das comunidades locais” (COVAS e COVAS, 2012, p. 74). Manter uma correta ocupação do espaço, também por razões de gestão ecossistémica, é o objetivo essencial. Para cumprir tal desígnio é necessário olhar para toda a cadeia de valor: bens públicos rurais a montante e bens de mérito e reputação a jusante. A convenção do território ou “modelo de gestão de condomínio” pode ser o instrumento para produzir bens de mérito e reputação, pois garantem as várias qualidades que as partes desejam implementar no terreno, nomeadamente as infraestruturas e os bens rurais. A convenção do território ou “modelo de gestão de condomínio” podem-se conceber como o sinal distintivo da segunda ruralidade, através de fórmulas inovadoras de planeamento acompanhado pela comunidade e pela criação de um novo capital social ajustado às circunstâncias específicas do sistema territorial concreto.

As metodologias de participação e envolvimento da população devem, portanto, desenvolver e acompanhar as diferentes representações da paisagem - a paisagem sentimental (as memórias do passado) e a paisagem futurista (estetização do futuro), pois o sentido destas operações pode trazer resultados positivos ao mesmo tempo que afasta os simulacros de participação para cumprir calendário.

A importância da governança na gestão local é um tema de extraordinária atualidade. Para COVAS e COVAS (2012) o tema da governança inscreve-se na tendência pesada entre o *governing* e a *governance*, entre a democracia representativa mais convencional e a democracia participativa mais inovadora. Está em construção uma nova estrutura onde se inscrevem as questões relativas à implementação das políticas públicas locais, ao mesmo tempo que se instroem novas modalidades de participação e cooperação com todos os atores locais, que no seu conjunto formam os “*local politics*” (COVAS e COVAS, 2012, p.175).

No estado de emergência e carência que se encontram os territórios do interior, o desenho institucional e a multifuncionalidade assumem uma importância decisiva, que não ignora a precaridade dos recursos e do capital social. É por isso fundamental a presença de uma liderança criativa, “capaz de propiciar e conciliar fatores tão diversos, e tão inevitáveis, como a orgânica funcional, o *insourcing* e o *outsourcing*, o *benchmarking*, o modelo de proteção e da gestão do risco, os incentivos e os capitais próprios, a imagem de marca e o *marketing* territorial, as formas de gestão partilhadas e o *entrepreneurship*, a gestão e a mediação de conflitos, etc.” (COVAS e COVAS, 2012), p. 118). A simples enumeração deste fatores mostra que o modelo de governança de um território é a chave para um sistema territorial concreto bem-sucedido.

Sem massa crítica de atribuições e competências descentralizadas no plano local, o espaço público deixa de suscitar debate e perde relevância política. Esta massa crítica é, portanto, uma condição necessária para a delimitação de um espaço público de identidade e motivação endógena territorial, mas sobretudo para a programação territorial com impacto sobre os agentes e sobre os atores. Há uma relação direta positiva entre autonomia, motivação e iniciativa, onde os processos e procedimentos de descentralização devem ser acionados para desencadear este círculo virtuoso.

A atribuição de competências não desencadeia por si só a alteração substancial da lógica mais convencional da administração dos bens públicos, para a lógica da governação local, pelo facto de que pode haver administração mas não haver governança, no sentido em que o governo local não dispõe de legitimidades sobre as suas próprias competências. A qualidade da governança local traduz-se na criação de confiança social e política e diz diretamente respeito à capacidade de liderança efetiva por via de projetos fortemente mobilizadores, com elevada carga simbólica, capazes de gerar otimismo e expectativas positivas convertíveis em iniciativas com futuro. Do ponto de vista conceptual as velhas jurisdições territoriais estão obrigadas a rever a sua organização interna e respetivas prioridades face à emergência de novos sistemas territoriais, quer sejam oriundas do mundo global em disrupção ou do mundo rural em profunda convulsão. Este é o desafio, porque mudar a escala significa defrontar riscos, como oportunidades, muito exigentes.

O principal problema da regulação multilateral é a escolha da escala mais adequada para resolver o problema, sendo certo que nunca se dispõe dos graus de liberdade necessários para fazer a escolha. Acresce que esta escala faz fronteira com fronteiras de outras escalas. E que estes conflitos de fronteira e de jurisdição obrigam a atualizar constantemente o objeto e o território da própria escala. Por sua vez, as escalas são elas próprias instâncias de recurso umas das outras. Cada escola gere vetores verticais – descendentes e ascendentes-, e vetores horizontais, em combinações variáveis de jurisdição local, regional, nacional e internacional. Devido à geometria variável de cada problema, a definição da fronteira é uma questão complexa.

Apesar das dificuldades, há uma perceção positiva que se anuncia em volta das identidades e das oportunidades do eixo local-rural, e reclama uma reconceptualização, teórica e prática, do desenvolvimento territorial, em que a distância e a escala podem ser contrabalançadas pela informação. Nesta sociedade de informação as pequenas iniciativas ganham expressividade, relevo e significado

muito maiores no contexto dos novos sistemas territoriais, produzindo enquadramento favoráveis, benefícios de contexto e conexões funcionais.

COVAS e COVAS (2013) afirmam que os “territórios funcionalizados” podem aprender uns com os outros, se lhes for concedida a possibilidade de um projeto comum transdisciplinar, baseado numa ação coletiva inovadora e assente numa rede de cooperação multiterritorial de valor acrescentado.

No quadro geral de condições, hostis e adversas, é necessário dar conteúdo pratico e objetivo a um programa de valorização dos territórios do interior, através de “uma metodologia de intervenção para um sistema territorial concreto, a ser pilotada por uma estrutura de missão dedicada” (COVAS e COVAS, 2012, p. 195). Como afirma COVAS (2005), “a engenharia biofísica, a engenharia do ambiente, a arquitetura paisagística, a biologia e a botânica, mas, também, a geografia e a história, a literatura local e regional, são, em conjunto, capazes de operar pequenos milagres naqueles pedaços de território, aparentemente tão agrestes. Quer dizer, uma pequena cirurgia pode transformar um território hostil num território ameno. Uma severidade numa amenidade” (COVAS, 2005, p. 78).

3

COESÃO TERRITORIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E A ESCALA LOCAL

Em Portugal há frases e lugares-comuns repetidos exaustivamente ao longo de 40 anos, por quem exerce o poder político, para referir a situação dos territórios do interior: a dicotomia urbano-rural, as assimetrias entre o interior e litoral, o país a duas velocidades, desertificação (erradamente utilizada em vez de despovoamento), a falta de investimento no interior, a perda de população, etc. Os dados estatísticos refletem a realidade dos territórios do interior, onde tudo parece incontrolável ao longo de mais de quatro décadas, e confirmam a realidade que se agrava em cada ciclo, onde a população residente nestes territórios do interior, cada vez mais envelhecida, se isola como forma de resistir a dinâmicas que não controla.

Os programas para o mundo rural anunciam-se, enunciam-se e denunciam-se, mas não foram capazes de assegurar um retorno significativo. COVAS e COVAS (2013) afirmam que o desenvolvimento rural tem a curto prazo custos de oportunidade elevados, e a longo prazo não rende suficientes dividendos, pelo que o resultado é conhecido e a prática dominante não é favorável ao mundo rural, de facto o poder é claramente urbano.

Identificadas as fragilidades sociais e económicas dos territórios do interior, importa perceber onde falham as soluções. Os processos de planeamento, o modelo de governação e as políticas públicas são analisadas e avaliadas através do modelo dos instrumentos de gestão territorial e de desenvolvimento. A territorialização das políticas públicas, como suporte da segunda ruralidade estruturada a partir do objetivo da coesão territorial, é abordada nesta dissertação através da contextualização das políticas comunitárias que determinam as orientações de política de ordenamento do território e os instrumentos de gestão territorial nacionais. Não se ambiciona, contudo, proceder à exaustiva análise das mesmas. Devido à sua complexidade, tal não seria possível, mas apenas proceder ao seu enquadramento como suporte conjetural da estratégia do estudo de caso.

A pertinência do tema - a coesão territorial, cresceu no decurso da elaboração da dissertação com a temática dos territórios do interior, considerada pelo atual ciclo político como uma prioridade, como é o exemplo da criação da Unidade de Missão de Valorização do Interior, responsável pela elaboração do Programa Nacional para a Coesão Territorial (2015) e pelo Programa de Revitalização do Pinhal Interior (2017).

3.1 POLÍTICAS PARA A COESÃO TERRITORIAL

3.1.1 EUROPA E COESÃO TERRITORIAL

Nas últimas décadas têm-se operado grandes alterações nas áreas rurais. Alterações essas, que no caso português, são fruto de uma maior abertura da economia do país ao exterior, de êxodo rural, da crescente modernização da agricultura, do pós 1974 e da entrada do país na União Europeia (FIGUEIREDO, KASTENHOLZ, EUSÉBIO, GOMES, CARNEIRO, BATISTA e VALENTE, 2011).

Segundo CAEIRO e CARVALHO (2009) as políticas públicas de desenvolvimento da União Europeia, desde os meados dos anos 80, refletem algumas dimensões inovadoras sob o objetivo da coesão territorial, designadamente a territorialização das intervenções, o desenho de novas lógicas de relacionamento dos atores e de articulação dos lugares, a gestão participada e descentralizada, a valorização dos recursos territoriais mais diferenciadores e a integração em estratégias de desenvolvimento sustentável. Ao longo da construção da União Europeia vários eventos-chave traçaram a necessidade de uma visão de desenvolvimento territorial comum (FALUDI, 2009, FERRÃO, 2004). Destaca-se em 1970 o início da Conferência Europeia dos Ministros do Ordenamento do Território, encontro entre os Ministros europeus responsáveis pelo Ordenamento do Território; a aprovação do Ato Único em 1986, que formalizou os conceitos de coesão económica e social devido às divergências entre países da União Europeia; a publicação da Carta de Torremolinos em 1989, onde o território europeu começa a ser visto a uma escala supranacional; e a organização da Cimeira de Maastricht em 1991, que cria o Comité de Planeamento Espacial e desencadeou a aprovação da Política de Coesão em 1992.

O Ato Único Europeu (1986) dirigiu as políticas comunitárias para o reforço da coesão económica e social, objetivo que numa fase inicial se traduziu na procura da redução das assimetrias regionais com base na distribuição equitativa de fundos comunitários, que segundo SANTINHA, RODRIGUES e ALMEIDA (2009), se revelou pouco eficaz. Apesar da diminuição das desigualdades entre estados membros, registou-se o aumento das disparidades regionais dentro de cada estado, contrariando, assim, os objetivos de base para os quais a política de coesão fora desenhada (SANTINHA, 2014).

Nos princípios da Carta Europeia do Ordenamento do Território (Conferência de Torremolinos, 1983), surgem a dimensão democrática, global, funcional e prospetiva do ordenamento do território, tendo como objetivos: o desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida, a gestão responsável dos recursos naturais, a proteção do ambiente e a utilização racional do território. A utilização racional do território pressupõe a consideração de forma integrada das dimensões social, económica e ambiental, de acordo com as suas especificidades, que se conciliam de forma equilibrada, contrariando uma perspetiva economicista e centralizadora.

Em 1997, o Tratado de Amesterdão considera o território como componente complementar para atingir a coesão económica e social (FALUDI, 2009). O Tratado de Lisboa (2009) e a nova estratégia da União Europeia introduziram uma terceira dimensão: a coesão territorial. A partir dos quais e de forma cada vez mais consistente, a coesão territorial é referência nas políticas públicas europeias, passando o território a ser o terceiro pilar dessas mesmas políticas (SANTINHA e MARQUES, 2012).

A publicação em 1999 do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) reforça a necessidade de planear uma visão integrada do território europeu (COMISSÃO EUROPEIA, 1999). Este documento de carácter estratégico e não vinculativo defende a Política de Coesão baseada em três dimensões: sociedade, economia e ambiente (Fig. 2).

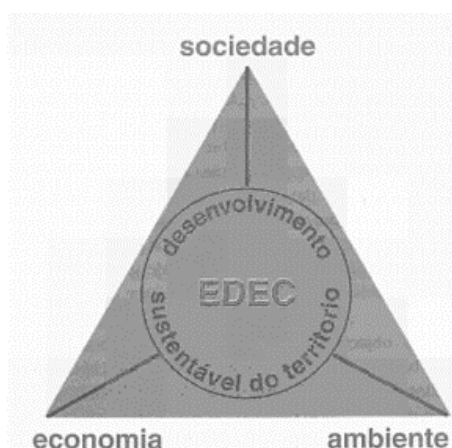


Fig. 2 – Triângulo de objetivos para um desenvolvimento do território equilibrado e sustentável

(Fonte: COMISSÃO EUROPEIA, 1999)

A partir do EDEC colocam-se então novos desafios de planeamento e ordenamento do território, assentes em três princípios:

- Desenvolvimento de um sistema urbano equilibrado e policêntrico e de uma nova relação urbano-rural;
- Garantia de paridade no acesso às infraestruturas e ao conhecimento;
- Desenvolvimento sustentável, gestão prudente e proteção da natureza e do património cultural.

O EDEC altera os processos de planeamento, cuja visão prospetiva de desenvolvimento espacial do território, integrada, coordenada e participativa, influencia o Sistema de Gestão Territorial em Portugal, nomeadamente a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU), publicada em 1998. Segundo SANTINHA e MARQUES (2012) o EDEC, considerado um referencial estratégico para o espaço europeu, reforça a componente de ordenamento do território enquanto política pública, através da inclusão da dimensão territorial nas políticas setoriais.

A Estratégia de Lisboa (2005) e a Agenda Territorial de 2007 introduzem, posteriormente, a coesão territorial como a terceira dimensão da política de coesão. A Agenda Territorial de 2007 considera novos desafios para alcançar o crescimento económico sustentável e implementar a coesão económica e social da União Europeia para ordenamento do território, identificados na Estratégia de Lisboa, e define as prioridades territoriais de desenvolvimento (Quadro 1).

Quadro 1 - Desafios e prioridades territoriais de desenvolvimento da Agenda Territorial 2007

<i>Desafios</i>	<i>Prioridades Territoriais de Desenvolvimento</i>
Impacto das alterações climáticas, regionalmente diversificado	Gestão eficiente dos recursos naturais; gestão de riscos; crescimento económico sustentável
Aumento dos preços de energia, ineficiência energética, diferentes oportunidades territoriais no fornecimento de energia.	Eficiência energética e energias alternativas.
Aceleração da integração das regiões e inclusão das áreas transfronteiriças, na competição global vs. dependência crescente de estados e regiões no Mundo	Redes transeuropeias de mobilidade e conectividade, Clusters conhecimento e inovação; competitividade com base no capital territorial, redes transfronteiriças regionais de cidades
Impactos do alargamento da UE na coesão económica, social e territorial, especialmente no que respeita à integração das infraestruturas de transportes e de energia da Europa de Leste e dos novos Estados-Membros da UE bem como das suas regiões.	Equidade no acesso a infraestruturas (redes transeuropeias) e equipamentos (saúde e educação).
Sobre-exploração dos recursos ecológicos e culturais e a perda de biodiversidade, particularmente através da contínua expansão urbana enquanto áreas remotas enfrentam o despovoamento.	Relações de equilíbrio e cooperação entre áreas urbanas e rurais, governança territorial, valorização do potencial natural (estruturas ecológicas) e recursos culturais, como ativos territoriais.
Efeitos territoriais das alterações demográficas (particularmente o envelhecimento) assim como dos movimentos migratórios e da migração interna sobre os mercados de trabalho, a oferta dos serviços públicos de interesse geral e o mercado da habitação, o desenvolvimento das estruturas de povoamento e sobre como as pessoas vivem e coabitam nas nossas cidades e regiões.	Desenvolvimento policêntrico; redes e conectividade territorial, redes urbanos-rurais /equidade no acesso a infraestruturas e equipamentos; <i>clusters</i> regionais para a competitividade e inovação (especialização e complementaridade-Redes de ciência e tecnologia).

A Agenda Territorial de 2007 apresenta convergência teórica com o EDEC, defendendo o desenvolvimento a igualdade de oportunidades no território, reafirmando o reforço da sustentabilidade e da competitividade e estabelecendo como premissas a identificação e mobilização das diferentes potencialidades territoriais que contribuem para o crescimento económico sustentável e o emprego (TERRITORIAL AGENDA, 2007).

O conceito de coesão territorial é introduzido considerando o território, a sua diversidade e identidade, e o conjunto de valores sociais – culturais e paisagem, potenciando os recursos numa perspetiva de desenvolvimento estratégico integrado e na aplicação dos princípios da coesão através da governança territorial. O conceito de coesão territorial constitui a oportunidade para se assumir a necessidade, já identificada, de coerência das políticas públicas setoriais. A partir da coordenação e da cooperação, tendo como referencial o território e as suas relações sociais, recursos, atividades e identidade - o capital

territorial, e a valorização das capacidades produtivas e criativas de cada território, ancoradas nas suas aptidões e potencialidades. No Livro Verde Sobre a Coesão Territorial de 2012 pode ler-se: “A coesão territorial procura alcançar o desenvolvimento harmonioso de todos estes territórios e facultar aos seus habitantes a possibilidade de tirar o melhor partido das características de cada um deles. Nessa medida, a coesão territorial é um fator de conversão da diferença em vantagem, contribuindo, assim, para o desenvolvimento sustentável de toda a União Europeia” (CEC, 2008). Neste contexto a coesão territorial tem o propósito de alcançar o desenvolvimento socioeconómico equilibrado e equitativo de todos os territórios, valorizar o seu capital físico, a sua diversidade, a complementaridade e a endogeneidade. O quadro seguinte identifica as dimensões da coesão territorial a partir do Livro Verde da Coesão Territorial (Quadro 2).

Quadro 2 - Dimensões da coesão territorial a partir do Livro Verde da Coesão Territorial

QUALIDADE TERRITORIAL	EFICIÊNCIA TERRITORIAL	IDENTIDADE TERRITORIAL
Territórios com diferente potencial (humano, social e físico), padrões idênticos de qualidade de vida, ambientais, acessos a bens, serviços e conhecimento. Valorização do capital humano para atingir os mesmos níveis de coesão.	Capital Territorial: competitividade com base na diversidade do tecido económico; atratividade do território; integração e cooperação regional; a diversidade como fator de sustentabilidade. Valorização do capital territorial: eficiência e equilíbrio no uso de recursos (naturais e energéticos).	Capital social: valores sociais das comunidades; nível de formação, participação e partilha; vocações específicas de âmbito cultural e económico. Valorização do capital social e humano: a diferença como fator de competitividade.

Em 2011 a Agenda Territorial 2020 consolida a importância do território em matéria de desenvolvimento e define as estratégias para a sua aplicação, refletindo as opções de política da estratégia Europa 2020 - reforço da competitividade e economias locais fortes, conseguidas através da diversidade da atividade económica que potencia os recursos locais - resiliência territorial, e sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos para a preservação dos sistemas ecológicos, paisagísticos e patrimoniais, como responsável da identidade territorial como fator de atratividade e competitividade (TERRITORIAL AGENDA, 2011). O desenvolvimento integrado tem então como referencial o território, consagrando a sua importância do território, assumindo-se assim a territorialização na agenda da União Europeia para o desenvolvimento.

A coesão territorial acrescenta uma nova abordagem ao desenvolvimento, ao assumir que o território é um agente ativo e compreendido como um todo, o que permite afastar as análises meramente económicas que são insuficientes para o desenvolvimento (FERRÃO, 2004, ARAÚJO, 2017, REIS, 2010).

O conceito de coesão territorial assenta na redução das disparidades entre territórios, potenciando a atividade económica e, simultaneamente, tem em conta os problemas sociais, promovendo a sustentabilidade e a qualidade de vida das populações (FALUDI, 2009). FALUDI (2009) refere que a coesão territorial deve ter como objetivo atenuar as assimetrias existentes no território a nível económico ao aumentar a competitividade, social ao promover a qualidade de vida, e ambiental ao promover a gestão racional dos recursos naturais.

3.1.2 PORTUGAL E A COESÃO TERRITORIAL

O conceito de coesão territorial estende-se à escala nacional, regional e local, onde são introduzidos os princípios de desenvolvimento policêntrico, de cooperação entre áreas rurais e urbanas, de cooperação transfronteiriça, de aposta na investigação e na inovação, na promoção de matérias nas áreas da educação, do transporte, da segurança e da sustentabilidade (ARAÚJO, 2017). A aplicação da coesão territorial nos modelos de desenvolvimento territorial traduziu-se em dois níveis: documentos estratégicos (nível conceptual) e projetos e programas (nível operacional).

Em Portugal, para dar cumprimento à política nacional de ordenamento do território é publicado em 2007 o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) (que se encontra em processo de alteração). O PNPOT é um instrumento estratégico que reflete a necessidade de uma abordagem territorial das políticas públicas e que dá cumprimento ao Sistema de Gestão Territorial (SGT), seguindo as orientações de política da União Europeia, nomeadamente da Agenda Territorial. O ordenamento do território é assegurado pelo sistema de gestão e planeamento territorial (Fig. 3), que institui uma interação coordenada nos três âmbitos geográficos: nacional, regional e municipal, como expurgado no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio.

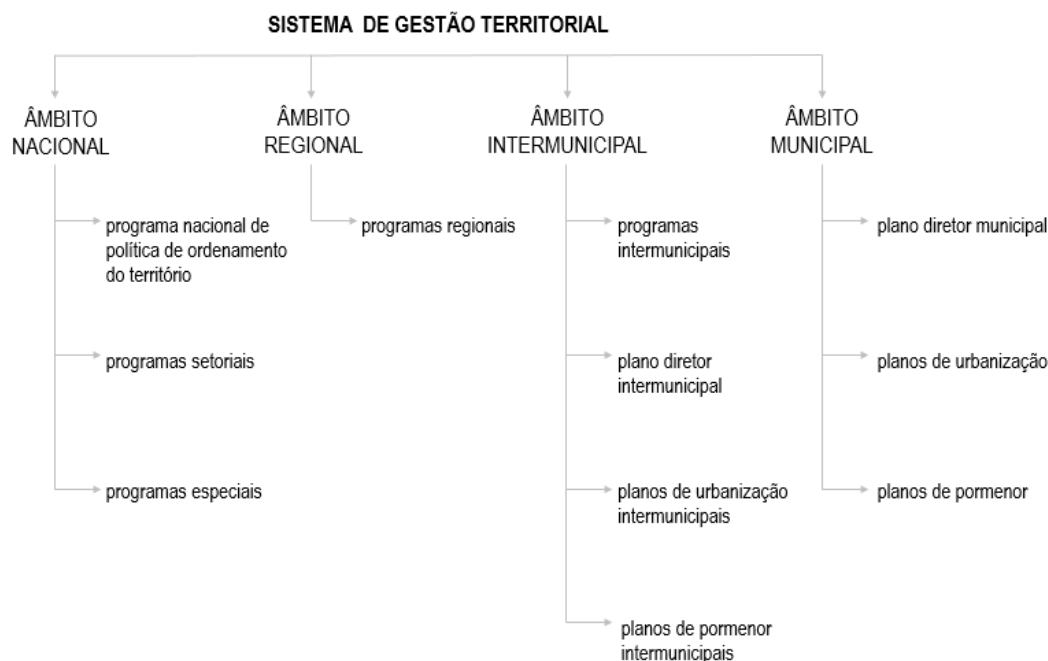


Fig. 3 – Estrutura vigente do Sistema de Gestão Territorial

(Fonte: Decreto-Lei n.º 80/2015, 2015)

No âmbito nacional do sistema de gestão territorial vigora o programa nacional da política de ordenamento do território, os programas sectoriais com incidência territorial e os programas especiais de ordenamento do território, que compreendem os programas de ordenamento de áreas protegidas, de albufeiras de águas públicas, da orla costeira e dos estuários. De um modo geral, estes instrumentos de gestão territorial estão previstos na legislação, em particular na Lei n.º 31/2014 de 30 de Maio que estabelece a base da política de solo e ordenamento do território e de urbanismo em Portugal (LBSOTU).

A recente reforma legislativa das matérias relativas ao território (2014/2015), nas vertentes do solo, do ordenamento do território e urbanismo, estabeleceu as bases gerais desta política pública - Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, cujo regime jurídico veio a ser desenvolvido pelo Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de Maio, procedendo à alteração de paradigmas instituídos e envolvendo a articulação de regimes jurídicos setoriais, aconselhando a revisitação das opções de desenvolvimento territorial (DGADR, 2018).

Constitui marca de água deste sistema a distinção regulamentar entre “programas” e “planos”, com fundamento na sua natureza, nos seus responsáveis e nos seus destinatários. Neste sentido, os “programas” são instrumentos da administração central na tutela de interesses públicos de âmbito nacional e regional e os “planos” são intervenções da administração local, de carácter dispositivo e vinculativo dos particulares. Na base do desenho do sistema, destaca-se a intenção de assegurar a coesão territorial (DGADR, 2018).

Tendo em vista o sistema de gestão territorial, que segue as orientações de política da União Europeia, nomeadamente da Agenda Territorial e do EDEC, procede-se no quadro seguinte à sistematização da “paisagem rural” dos instrumentos, bem como a enunciação das estratégias e dos incentivos que pela sua relevância influenciam o espaço rural.

Quadro 3 – Sistematização dos instrumentos, estratégias e incentivos para o espaço rural

ÂMBITO EUROPEU

EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário

ÂMBITO NACIONAL

SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL – ÂMBITO NACIONAL

PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

PEOT – Programas Especiais de Ordenamento do Território

POAAP – Plano de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas

POOC – Plano de Ordenamento da Orla Costeira

POAP – Plano de Ordenamento das Áreas Protegidas

PSRN2000 - Plano Setorial da Rede Natura 2000

PS – Programas Setoriais com incidência territorial

PGRI – Plano de Gestão de Riscos de Inundação

PGRH – Plano de Gestão da Região Hidrográfica

PROF – Programa Regional de Ordenamento Florestal

SNDFCI – Sistema Nacional e de Defesa da Floresta contra Incêndios

ESTRATÉGIAS COM INCIDÊNCIA TERRITORIAL DE ÂMBITO NACIONAL

ENAAAC – Estratégia Nacional para Adaptação às Alterações Climáticas

Estratégia Nacional Integrada para a Prevenção e

Redução de Riscos e Avaliação Nacional de Risco

PANCD – Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação

PNA – Plano Nacional da Água Estratégia para o Regadio Público 2014-2020

ENGIZC – Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira
ENCNB – Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade
ENF – Estratégia Nacional para as Florestas

ÂMBITO REGIONAL

SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL – ÂMBITO REGIONAL

PROT - Programa Regional de Ordenamento do Território

ÂMBITO INTERMUNICIPAL E MUNICIPAL

SISTEMA DE GESTÃO TERRITORIAL – ÂMBITO MUNICIPA E INTERMUNICIPAL

Programa Intermunicipal
PDI – Plano Diretor Intermunicipal
PDM – Plano Diretor Municipal
PUI e PU – Plano de Urbanização Intermunicipal e Municipal

ESTRATÉGIAS E PLANOS COM INCIDÊNCIA TERRITORIAL DE ÂMBITO MUNICIPAL

EMAAC – Estratégias Municipais de Adaptação às Alterações Climáticas
PMDFCI – Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios

OUTRAS CONDICIONANTES (SERVIDÕES)

RAN – Reserva Agrícola Nacional
REN – Reserva Ecológica Nacional
Diretiva Nitratos – Proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola
DPH – Domínio Público Hídrico
Captação de Águas Subterrâneas para Consumo Humano
AH – Aproveitamentos Hidroagrícolas
Regime de proteção ao olival
Regime de proteção ao sobreiro e à azinheira
Regime Florestal

OUTROS NORMATIVOS E INSTRUMENTOS

PGF – Plano de Gestão Florestal
PEIF – Plano Específico de Intervenção Florestal
ZIF – Zonas de Intervenção Florestal
RJAAR- Regime Jurídico aplicável às Ações de Arborização e Rearborização
Regime Jurídico da Caça
Regime Jurídico da Pesca em águas interiores não sujeitas à jurisdição marítima
AAE – Avaliação Ambiental Estratégica
AIA – Avaliação de Impacte Ambiental
AincA – Avaliação de Incidências Ambientais

CUP – Carta das Unidades de Paisagem em Portugal Continental
 SNAC – Sistema Nacional de Áreas Classificadas
 RFCN – Rede Fundamental de Conservação da Natureza
 ERPVA – Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental
 Regime de incentivos fiscais ao desenvolvimento rural

3.2 A (AUSÊNCIA DA) ESCALA LOCAL

Em Portugal, os microterritórios do interior, muito marcados por problemas económicos e sociais, que reforçam a sua situação de periferismo e de uma certa marginalidade relacionada com as dificuldades físicas, têm estado afastados da escala das políticas públicas específicas de promoção do desenvolvimento e da coesão territorial. Esta condição parece poder ser atribuída “à continuada e persistente negligência política a que as áreas rurais têm sido votadas que continua a contribuir para a construção e persistência de uma imagem de abandono e atraso do rural entre a opinião pública nacional” (FIGUEIREDO, 2018, p.9).

O panorama de crescente complexidade tem vindo a determinar progressivamente a redução do poder de regulação do Estado, demonstrando a sua incapacidade para responder às necessidades da sociedade (CARREIRA, 2018). OLIVEIRA e BREDA-VÁZQUEZ (2012) dão conta da maior fraqueza do governo local em Portugal, um corolário de um certo centralismo controlador, com um sistema de planeamento pouco flexível (OLIVEIRA e BREDA-VÁZQUEZ, 2012, p.95). O abandono, o despovoamento, a erosão dos solos, a urbanização desordenada, a gestão deficiente dos recursos florestais, a crescente ação destruidora dos fogos e a atividade turística desregulada, constituem problemas que só é possível prevenir através de um ordenamento e gestão do território participados e de uma visão prospetiva que tenha como principal preocupação a sustentabilidade económica, social e ambiental.

A nível local o Estado tornou-se grande de mais para resolver pequenos problemas e pequeno de mais para resolver grandes problemas (GIDDENS, 2013). MORENO (2013) refere OLIVEIRA e BREDA-VÁZQUEZ, 2012 que convocam a análise de RUIVO (1993, 2000): “dada a forte dependência do governo central, as iniciativas de desenvolvimento local costumam assentar principalmente em relações verticais, fortemente personalizadas, entre os líderes locais e nacionais, mais do que em relações horizontais e de colaboração entre atores locais” (OLIVEIRA e BREDA-VÁZQUEZ, 2012, em MORENO, 2013, p.16). Pelo exposto se afirma que a coesão territorial deve ser operacionalizada à escala local, pois permite o apoio a projetos que mesmo sem importância em termos macros, conduzem à sustentabilidade dos territórios e conduz à participação dos atores territoriais no processo de planeamento.

Os processos de decisão da administração pública têm sido criticados e a sua capacidade de lidar com a complexidade das problemáticas atuais é questionada. Perante tal cenário, a sociedade civil tem procurado, através de novos atores, soluções para alcançar a satisfação de necessidades anteriormente assumidas e asseguradas pelo Estado. O descrédito nas políticas atuais e na sua capacidade para lidar com a complexidade das problemáticas com que coletivamente o espaço rural se confronta, em paralelo com uma sociedade cada vez mais informada e interligada, remete para a necessidade de desenhar alternativas, não entendidas como oposição mas como complementaridade ao modelo existente de gestão territorial (BARTOLOMEU, 2014).

RYDIN e PENNINGTON (2000) defendem a definição das políticas à escala local, uma vez que as soluções *top-down* não promovem o desenvolvimento de uma rede social de cooperação, que apenas funciona numa lógica de proximidade. A importância da escala local é discutida a partir do capital social,

uma vez que “comunidades de pequena escala, onde os indivíduos repetidamente comunicam e interagem numa configuração física localizada, podem construir redes sociais ricas, de forma a superar os problemas de ação coletiva” (RYDIN e PENNINGTON, 2000, p.160). É no lugar que se forjam as interações sociais mais intensas e vínculos emocionais mais estáveis, potenciando o envolvimento na causa comum. A valorização do lugar como adequado para a implementação de modelos de governança pode ser a solução para promover a coesão social. Os problemas específicos têm de ser acautelados localmente de forma integrada, possibilitando um equilíbrio e coesão territorial. Desta forma, aproximam-se os conceitos de coesão social e de coesão territorial, uma vez que a dimensão física das questões ganha preponderância.

Ocorre uma valorização da componente espacial, em que as políticas sectoriais se cruzam, numa abordagem mais integradora e holística, “ênfatisando as qualidades dos lugares nas políticas públicas” (HEALEY, 1999, p.112). Assim, em vez de uma perspectiva tendencialmente uniformizadora, retoma-se o lugar, enquanto combinação única de diversos processos que se sobrepõem e articulam. As abordagens às políticas públicas denotam uma tentativa de integrar, em detrimento de segmentar, as diversas problemáticas que se materializam no lugar.

Apontam-se modelos de sistemas integrados, em que os aspetos económicos se cruzam com as questões sociais e os aspetos naturais, numa visão tendencialmente integradora (COVAS e COVAS, 2012). Desta forma, a partir de uma diversidade de campos o valor do lugar é retomado.

É no lugar que as múltiplas variáveis que informam a vida em sociedade se cruzam e intersectam de forma única. O lugar surge em oposição a um discurso sectorial, que avalia cada um dos campos independentemente, ou a um discurso global, que ignora as especificidades do lugar. Face a uma centralização do poder que resulta em políticas sectoriais que ignoram as especificidades da escala local, em que as problemáticas se cruzam e combinam, a valorização do lugar surge como a consciência de que cada caso é um caso (BARTOLOMEU, 2014, p. 34).

Para HENRIQUES (2006) o grande contributo desta mudança de paradigmas para o desenvolvimento local deve-se fundamentalmente à ênfase colocada na intervenção territorial em escalas mais pequenas, por intermédio da integração de recursos territoriais disponíveis, e na mobilização de estruturas sociais e políticas territorialmente organizadas que possibilitem a descentralização institucional e a participação dos diferentes atores locais.

A delimitação de territórios de pequena escala, os microterritórios, permite a flexibilização e a adequabilidade da dimensão do espaço. A escala passa a ser definida, não pelos limites das unidades e divisões territoriais, mas sim pelo “lugar” que configura a teia de interesses e problemas, de relações de proximidade e da partilha de uma cultura e identidade. É igualmente no “lugar” que o capital social se constrói, enquanto rede que organiza os indivíduos num coletivo que se reconhece ser capaz da ação conjunta, e pode ser utilizado como um recurso para a participação (BARTOLOMEU, 2014)

A mudança de “escala” contribui para contrariar a ênfase excessiva atribuída às questões ligadas ao crescimento económico e à sua quantificação. Segundo COVAS (2017) continua-se a privilegiar, ou pelo menos a priorizar, a dimensão económica como alicerce, como se não houvesse outras dimensões, pelo que atribuindo maior visibilidade e igual importância às dimensões não económicas e aos aspetos qualitativos do desenvolvimento, é possível criar condições para uma alternativa de desenvolvimento, ancorada no capital territorial.

A relevância dos microterritórios leva à conceptualização do capital territorial materializado num conjunto de recursos convencionais e não convencionais existentes num dado território. É importante

reforçar que o capital territorial só se constitui enquanto recurso quando é identificado como tal, pelo que só depois pode ser mobilizado.

O capital territorial não é sinónimo da disponibilidade de recursos locais e da existência de iniciativa local, é necessário induzir mudanças contextuais duradouras, ao nível económico e social, no que respeita à mobilização, valorização e controle dos recursos locais (HENRIQUES, 2006). Neste sentido, é importante analisar o território e compreender a interdependência complexa entre os aspetos de ordem ecológica, económica, sociocultural, política e psicológica, subjacentes à iniciativa local, assegurando:

- a mobilização dos recursos endógenos e exógenos;
- a dinamização da capacidade de iniciativa e organização coletiva de base territorial;
- a intersecção entre a abordagem *bottom-up* e de *top-down* (para e com as pessoas);
- a valorização do capital territorial e social;
- a ação integrada, abarcando as dimensões económica, social, política (democrática) e ambiental.

A passagem para um discurso mais territorial e mais participativo, veio demonstrar que o território interior é detentor de um grande potencial para o desenvolvimento. Entende-se que devem ser alteradas as estruturas de gestão à escala local, permitindo a criação de um novo canal que reaproxime as pessoas do poder local e da política. Trata-se de uma comunicação operativa, que tem um sentido prático de alteração da abordagem aos problemas, integrando os atores na avaliação dos mesmos e na definição das soluções (BARTOLOMEU, 2014).

A hipótese de partida baseia-se na relação entre estrutura e ação, no contexto dos diferentes atores locais, e não locais com influência no local, mais do que nos extremos, que as estratégias que se formulam e as associações que se constroem para atingir os objetivos encontram a evolução. São precisamente essas especificidades, resultantes de uma história acumulada e configuração particular e atual de atores sociais, que permitem novos modelos de gestão.

No âmbito de uma discussão mais abrangente em que se equacionam os modelos de governança, passando pela multiplicação de atores envolvidos e pela sobreposição de diversos níveis de governo (ou pela transferência de poderes entre níveis), têm-se assistido a mudanças políticas, que privilegiam a escala local face ao modelo centralista, reconhecendo a importância de outros atores, instituições (públicas e privadas) e comunidades locais (TAYLOR, 2000) e discute-se a forma como estes podem ser integrados através de soluções de modelos governança. É necessário desenvolver uma “capacidade de governança que tenha o poder de interrelacionar as diferentes dimensões do que acontece nos lugares” (HEALEY, 1999, p.112), sob a “a absoluta necessidade de garantir a adequada representatividade da diversidade e complexidade que caracterizam as sociedades de hoje” (MORENO, 2013, p.9).

A valorização do lugar como adequado para a implementação de modelos de governança pode ser uma saída para promover a coesão social. Os problemas específicos são acautelados localmente de forma integrada, possibilitando o equilíbrio e a coesão territorial.

O conceito de governança, entendido como “exercício de autoridade política, económica e administrativa na gestão dos assuntos de um país em quaisquer níveis. Compreende os mecanismos, processos e instituições através dos quais cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais, se confrontam com as suas obrigações e mediam as suas diferenças” (MORENO, 2013, p.8). Assim como define formas de governo mais abertas e participadas e relações de cooperação entre o Estado e os parceiros económicos e cívicos, incluindo as relações de poder entre os atores, para determinar como, quando e de que forma é feita a partilha de responsabilidades, a negociação entre as partes e a tomada de decisões. O conceito de governança tem associados os princípios da abertura,

participação, responsabilidade, eficácia e coerência (PEREIRA, 2013). Ou dito de outro modo é a passagem de um paradigma de “governo” - estatal, vertical, hierárquico e burocrático, para o de coordenação horizontal e vertical entre múltiplos atores, públicos, privados e associativos, envolvidos em projetos comuns de “governança” (FERRÃO, 2012, p.23).

A governança é entendida numa perspetiva multi-escalar, que valoriza os instrumentos utilizados para a ação (GRISEL e VAN DE WAART, 2011). Para FARINÓS DASÍ (2008) trata-se de um processo de planeamento e gestão de dinâmicas territoriais numa ótica inovadora, partilhada e colaborativa.

A necessidade de encontrar modelos mais específicos de governança incitou o surgimento da governança colaborativa. ANSELL e GASH (2008) falam de governança colaborativa que pode relacionar-se com uma maior participação reunindo atores públicos e privados junto da governação para tomar decisões baseadas no estabelecimento de consensos (governação democrática) (ANSELL e GASH, 2008). Este tipo de governança nasce do seio de uma variedade de experiências locais que emergem como anticorpos em reação às falhas do modelo de gestão pública assente na governação (EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012).

O processo de governança colaborativa deve ser aberto e inclusivo de modo a promover a participação, o consenso e o compromisso, e as suas regras devem ser coerentes, de modo a garantirem que o processo é justo e equitativo (ANSELL e GASH, 2008). Nos processos colaborativos a ampla participação deve ser procurada ativamente, evidenciando-se que uma das principais razões para o fracasso deste tipo de governança é a exclusão de *stakeholders* (GOMES, 2014).

O processo colaborativo é incrementalista, vai-se robustecendo ao longo do tempo. ANSELL e GASH (2008) defendem que este deve ser contínuo, pois implica o reforço crescente de confiança entre os atores e a consolidação de um comportamento mais cooperativo (abertura à participação, compromisso com o processo, compreensão partilhada, resultados intermédios, reforço da confiança, etc.). A governança colaborativa é essencial para a sustentabilidade a longo prazo, pois estimula a formação de capital de três tipos: capital intelectual (recursos de conhecimento), capital social (credibilidade e compreensão social, construído pela interação pessoal) e capital institucional (capacidade de agir coletivamente para desenvolver qualidades locais e captar a atenção externa e recursos) (INNES e BOOHER, 1999).

A abordagem colaborativa aposta na combinação do conhecimento que se encontra disperso na sociedade e que é convocado para solucionar determinada questão, concertando os interesses de todos os atores, isto é, ambiciona uma ação coletiva. Um dos aspetos críticos da governança colaborativa é a participação, e a política de ordenamento do território, qualquer que seja o seu nível, pressupõe uma participação ativa da comunidade, sendo que os objetivos variam conforme o território. Segundo a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAAC 2020), o ordenamento pressupõe uma vontade comum de todos os seus intervenientes. Contudo, muitas vezes esta participação limita-se a uma ação tradicionalista que não envolve a população desde o momento da criação dos planos. A participação não passa, por vezes, de um formalismo alheio ao cidadão e a divulgação limita-se apenas àquilo a que a lei impõe, pelo que o cidadão não está desperto para o seu papel interativo no processo. No entanto, os resultados da participação têm reflexo na estratégia de ordenamento dos planos, como atos de cidadania ao qual não devem ser alheios. A participação, ou a não participação, é uma interação muitas vezes em conflito aberto, sendo reflexo dos interesses *bottom-up* que nem sempre são coincidentes com os interesses *top-down*. Este processo é contínuo e tem resultados a médio ou longo prazo, sendo que a cidadania ativa para a governança implica a participação de todos. A participação é, assim, vista como uma mais-valia no processo de decisão, uma vez que, ao conjugar os diversos interesses através de soluções deliberativas, alcança resultados mais legítimos.

O Estado, essencial no processo, recorrentemente dá exemplo de descoordenação e desarticulação entre os diversos âmbitos territoriais, falta de controlo sobre informação relevante e opacidade nas decisões. A população, um heterogêneo de atores, é dominado por conflitos (latentes ou expressos) na disputa de recursos, desconfiança entre pares, inércia perante as mudanças. Pelo exposto, a viabilização de uma estrutura de governança só é possível através de um esforço voluntarista, permanente e persistente, ancorado num modelo de colaboração coletiva de geometria variável, mas apoiado numa estrutura sólida. O aumento do nível de envolvimento promovido (de informar, a consultar, a envolver, a colaborar e até de capacitar), decorrente de novas formas de distribuição de poder e de combinação de interesses, corresponde ao aumento da complexidade do processo de participação. A conceção e implementação da participação pública requerem uma liderança eficaz e incremental à medida que o nível de participação pública aumenta (BRYSON, SLOTTERBACK e CROSBY, 2013).

O equilíbrio de poder entre os participantes e o desenvolvimento de uma liderança participada constitui, segundo BRYSON et al. (2013), uma oportunidade para reforçar os laços entre os participantes, aumentar o seu envolvimento e a sua capacidade de assumirem o processo posteriormente. Os incentivos à participação nos processos colaborativos dependem sobretudo das expectativas que a população tem sobre os resultados decorrentes destes processos. Para mobilizar a comunidade a se envolver neste tipo de processos é fundamental compreender a sua motivação e os incentivos que a levam a participar.

Para ANSELL e GASH (2008) o incentivo à participação aumenta quando os espaços de discussão coletiva têm como objetivo exclusivo a tomada de decisão. Ou seja, os incentivos à participação aumentam se a comunidade perceber que a realização dos seus objetivos está dependente dessa cooperação. Importa considerar que a participação implica tempo e dedicação, ou seja, um esforço significativo a que nem todos estão dispostos, pelo que pode ser operativo selecionar os “líderes naturais” (pessoas que pelo seu conhecimento, postura, disponibilidade ou empenho se destacam dos restantes), uma vez que as soluções dependem sobretudo da capacidade de liderança, de criar consensos e de capitalizar esforços. No processo colaborativo a liderança permite a definição de regras claras, a construção de confiança, a facilitação do diálogo e a exploração de ganhos mútuos, facilitando a construção de consensos e promovendo o envolvimento e a capacitação dos participantes, mesmo dos mais vulneráveis.

Equaciona-se a participação como uma oportunidade para construir o interesse coletivo, que depende da presença na estrutura social local de capital social, permitindo que as ações dos indivíduos trabalham para um objetivo coletivo (HIBBARD e LURIE, 2000). A construção do capital social permite às comunidades superarem o problema da ação coletiva, através das estruturas sociais que organizam o coletivo para a obtenção dos objetivos comuns (RYDIN e PENNINGTON, 2000). A participação apoia-se nas estruturas sociais pré-existentes que reforça, ao longo do processo. A escala local apresenta a vantagem de poder convocar, para a definição das políticas, as redes sociais que sobre ela se cruzam (HEALEY, 1999).

A importância da escala local é discutida a partir do capital social, uma vez que comunidades de pequena escala, onde os indivíduos repetidamente comunicam e interagem numa configuração física localizada, podem construir redes sociais ricas de forma a superar os problemas de ação coletiva (RYDIN e PENNINGTON, 2000). É no lugar que se forjam as interações sociais mais intensas e vínculos emocionais mais estáveis, potenciando o envolvimento na causa comum. Pretende-se que a comunidade tenha um papel ativo, participando no processo de deliberação e na implementação das medidas, conferindo a oportunidade de participar como parceiros estratégicos e como executores.

As preocupações da participação coincidem com a valorização da escala, uma vez que o envolvimento dos cidadãos pode ser mais efetivo. A proximidade física garante que o acesso é fácil para todos, pelo

que mais provavelmente participarão. Esta é a escala a que os problemas concretos que afetam diretamente os cidadãos acontecem. A mobilização acontece mais facilmente em lugares cujo sentimento de pertença e a homogeneidade é maior, uma vez que o interesse privado tende a coincidir com o interesse coletivo, ou seja, a definição de metas comuns é mais imediata. É no lugar que a interação social é mais intensa, é o espaço em que o coletivo interage com mais complexidade, pelo que é “o espaço primordial da ação cívica, da formação da cidadania, da génese da política” (BARTOLOMEU, 2014, p.35). A escala local, onde se inserem os microterritórios, permite um envolvimento mais efetivo. Trata-se de uma escala em que as decisões são *bottom-up* e o *empowerment* é possível. Desta forma, quanto mais pequena é a escala a que ocorre a discussão mais viável se torna o recurso à participação, tanto pela expectativa política, como pela capacidade dos atores contribuírem.

INNES (1996) refere que os atores preferem questões concretas, com implicações diretas e palpáveis, em detrimento de discussões abstratas e abrangentes. Os problemas da escala local ou escala micro, embora apresentem fragilidades pelo possível afastamento a uma abordagem mais ampla, são melhor compreendíveis e mais apelativos para o desenvolvimento da participação (INNES, 1996, p.469). A motivação dos atores para participar é equacionada por INNES (1996) como um fator de sucesso que deve ser acautelado. Uma das recomendações propostas passa por definir assuntos concretos e imediatos, cujos resultados sejam visíveis a curto prazo, mas cujas implicações perdurem. O envolvimento dos cidadãos no processo de decisão das políticas públicas, incorporando a sua perspetiva e conhecimento, aumenta a legitimidade dos resultados, minimizando conflitos (RYDIN e PENNINGTON, 2000). Segundo BURBY (2003) a minimização do risco resulta da aprendizagem dos “problemas que as comunidades e atores enfrentam, da clarificação e adaptação dos objetivos às circunstâncias locais, das novas perceções e sugestões para instrumentos de políticas e ideias para as soluções de implementação que refletem os valores locais” (BURBY, 2003, p.35).

Em problemas complexos o recurso ao conhecimento local é mais assertivo que respostas meramente técnicas, uma vez que os cidadãos não se encontram formatados nas soluções, possuindo uma diversidade de experiências que os torna mais operativos que os peritos, para além de aumentar a responsabilização e diminuir a burocracia do processo de decisão (FUNG e WRIGHT, 2001, segundo BARTOLOMEU, 2014).

O conhecimento local constitui um capital que deve ser incorporado nos processos de decisão, mas revela-se necessária uma mudança de procedimentos que acolha o público no processo, com vista a possibilitar a produção de conhecimento conjunta e a aprendizagem mútua.

O conhecimento local, associado aos cidadãos, e o conhecimento científico, associado aos técnicos, apresentam diferenças que devem ser compreendidas quando se pretendem desenvolver processos participados, para que se constitua uma partilha efetiva (BARTOLOMEU, 2014). As diferenças na abordagem aos problemas, na racionalização das questões e na linguagem que utilizam podem representar uma oportunidade, se devidamente confrontadas e negociadas num processo deliberativo, minimizando o risco de contestação dos resultados. Estas diferenças justificam um maior envolvimento do público no processo de decisão, assegurando um nível superior de aceitabilidade dos resultados, necessário para a implementação das políticas. Desta forma, o acompanhamento da participação é fundamental para assegurar as condições para um diálogo equilibrado, garantindo a qualidade dos resultados. Nas situações em que se pretende educar para a participação o apoio técnico é importante para explicar as escolhas técnicas, constituindo uma boa oportunidade para mudar comportamentos, numa abordagem pedagógica.

O grande desafio reside na definição dos mecanismos que permitam utilizar a sabedoria coletiva para maximizar as escolhas e assegurar responsabilidades coletivas no planeamento. A participação é

entendida não só como uma forma de integrar conhecimento disperso, mas também de corresponsabilizar os envolvidos pela definição das políticas públicas, pelo que a transferência de poder coincide com uma partilha da responsabilidade pelos resultados. Estas iniciativas devem ocorrer mesmo que não se repercutam nos planos, uma vez que a população pode assim ver esclarecidas as suas dúvidas. Deste modo, é necessário que os intervenientes do processo partilhem experiências, troquem saberes e principalmente, que se corresponsabilizem pelos seus atos, tentando encontrar soluções que visem o bem comum.

Sendo a colaboração um caminho para a resolução de problemas, a sua aplicação ajusta-se à conceção de modelos de desenvolvimento local, pelo que deve ser entendida como o processo através do qual os atores, com perspetivas distintas sobre um problema, exploram de modo construtivo as suas diferenças e procuram soluções que superam as suas visões limitadas sobre o que é possível (PEREIRA, 2013).

A conceção de um modelo colaborativo tem de estar indexada a um território e aos múltiplos atores que aí operam. O território de suporte é a âncora de referência e a pretensão do desenvolvimento, como motor para conceber um projeto coletivo no qual todos se revejam. A construção do modelo é uma tarefa complexa pela diversidade de variáveis a ponderar e integrar (recursos a mobilizar e partilhar, atores a envolver e motivar, atividades a privilegiar, organização espacial a perseguir, conflitos a dirimir).

Numa realidade em que se valoriza o papel dos diversos atores e o processo negocial, a participação surge muitas vezes como uma ferramenta processual. Por outro lado, com o afastamento do estado, o envolvimento dos cidadãos é, por vezes discutido como contrapeso aos interesses económicos e, outras vezes é imposto pelos próprios cidadãos (mais ou menos organizados em grupos de protesto). As práticas participativas evoluíram, assim como a discussão teórica que as acompanha, mas não de forma linear e uniforme (BARTOLOMEU, 2014). A importância de desenvolver processos de participação em ações de governança, dinamizando o lugar e a sua comunidade como atores políticos, prende-se com a inversão da tendência para a individualização, potenciando o reconhecimento de valores coletivos e objetivos comuns.

A escala local, enquanto espaço de ação política, pode, de forma eficaz, combater este afastamento, promovendo um retorno à cidadania ativa. O desenho institucional garante a legitimidade e a transparência do processo colaborativo, aumentando a confiança entre os participantes, reportando-se às regras básicas e protocolos para a colaboração e definindo quem é que deve participar e qual o papel dos diferentes atores. Nesta formulação, a inclusão dos cidadãos no planeamento apresenta vantagens tanto ao nível dos resultados, uma vez que estes advêm de um aumento da informação disponível e dos racionais que a articulam, como ao nível do processo, uma vez que da interação entre atores, técnicos e dirigentes resultam redes e possibilitam-se sinergias que perduram para além do processo de envolvimento, constituindo capital social. O reforço desta rede gera capital intelectual, enquanto conhecimento, capital social, enquanto redes de confiança que permitem a partilha do conhecimento, e capital político, enquanto capacidade para agir (HEALEY, 1999). Para além de recurso, o capital social é simultaneamente um produto da participação, uma vez que das interações ocorridas durante o envolvimento poderá resultar um reforço das redes sociais e relacionais entre os participantes. “O processo de decisão passa de um processo científico, de apuro da melhor solução, a um processo *social*, de construção e incorporação do interesse coletivo” (BARTOLOMEU, 2014, pág.19).

A adoção da participação induz o aumento da qualidade da solução, com a abordagem mais abrangente do problema, diversificação da capacidade de resposta, minimização do risco de impasse, garantia da consideração dos interesses dos atores no processo, sentimento de inclusão na solução (PEREIRA, 2013). A participação tem implícito a postura construtiva dos atores, os ganhos acrescidos face à atuação isolada das partes, a produção de algo que supera os consensos/compromissos e a internalização da

negociação como processo cíclico contínuo, pois a cooperação entre as partes aumenta com o conhecimento que vão ganhando entre si. A construção de consensos, enquanto metodologia, permite complementar as técnicas de planeamento tradicional, podendo ser aplicada a qualquer escala (desde a escala transnacional ao nível local). Este espaço relacional invoca o conceito de capital social e a importância dos laços relacionais que organizam o coletivo e que constituem valor na medida em que permitem superar o problema da ação coletiva.

Assim sendo, a boa governança pressupõe a obtenção de compromissos (mais do que consensos) para viabilizar soluções coletivas. As estruturas de governança, conceptualmente atrativas, tendem a revelar dificuldades de operacionalização (criação, organização, funcionamento e manutenção) devido à diversidade de atores implicados e à heterogeneidade do seu poder de intervenção (PEREIRA, 2013). De um lado está o Estado, com uma (reconhecida) crise de governabilidade, por força da sua menor capacidade de intervenção e da dificuldade de articulação e disputa de competências entre os níveis; do outro, está uma multiplicidade de atores económicos e sociais com diversidade de objetivos, interesses, recursos, prioridades, calendários de atuação, agindo isoladamente, mostrando pouca abertura à cooperação e à corresponsabilização, a não ser por objetivos específicos e estímulos concretos, em regra financeiros, (PEREIRA, 2013). A dificuldade agrava-se nos territórios do interior, por escassez e debilidades dos atores.

Os processos de participação colaborativa permitem, segundo INNES e BOOHER (2004), desenvolver capital social e político, auxiliando as comunidades a resolver os seus problemas. Nesta abordagem, os cidadãos deixam de ser apenas elementos passivos, que cumprem direitos e têm obrigações, passando a assumir um papel ativo na definição das políticas que condicionam a sua vivência, passando a “cidadãos performativos” (LOWNDES e SULLIVAN, 2008 citados em BARTOLOMEU, 2014).

A passagem de atuações individuais para atuações coletivas implica a adoção de um processo colaborativo, pelo que *a priori* é indispensável clarificar alguns requisitos: objetivos visados, resultados esperados (em tempos estabelecidos), valor acrescentado das soluções propostas em relação a outras alternativas. O processo carece de monitorização e de avaliação periódica, com divulgação dos dados, como estímulo face aos ganhos e como alerta perante efeitos inesperados não desejados.

O desenho do processo de participação inicia-se com a avaliação do problema em questão, devidamente enquadrado pelo contexto e pelos objetivos a alcançar. Em situações em que se pretende um envolvimento mais profundo dos atores no processo de decisão a própria definição dos objetivos deve ser coproduzida, coincidindo com a primeira fase do processo de envolvimento, pelo que a participação ocorre o mais cedo possível e de forma contínua ao longo do processo de decisão. A continuidade compreende um faseamento do processo de decisão, estabelecendo momentos distintos para a participação. O desenho da solução resulta da convergência entre uma série de questões que informam o processo participado: objetivos da participação, tipos de envolvimento, métodos, tecnologias e técnicas de envolvimento, e fases e recursos (BRYSON et al., 2013). Nos processos de participação gerados pela comunidade, em que as autoridades acolhem as dinâmicas, considera-se importante combinar métodos ativos e restritos (em que os elementos mais ativos da comunidade interagem diretamente com as autoridades e outros atores relevantes) com métodos reativos e alargados (em que toda a comunidade tem oportunidade de manifestar a sua opinião).

Parte dos poderes delegados nos participantes passa por incorporar as suas sugestões e ideias no processo, alterando o seu curso. Trata-se de um encontro e/ou ajuste permanente entre um plano que articula os objetivos com os resultados esperados e o próprio processo, à medida que decorre, estando ele próprio aberto à participação. Por outro lado, esta definição prévia deve ser, à medida que o processo avança, continuamente reavaliada, permitindo derivar o processo do curso inicialmente previsto em

função do conhecimento adquirido com o próprio envolvimento. Desta forma, o processo de participação deve ser um processo de aprendizagem continuada, cujo andamento se vá adaptando às interações desenvolvidas. O próprio contexto, inicialmente analisado, pode ao longo do processo de decisão ser alterado (alteração do problema a que a participação pretende dar resposta) (BRYSON et al., 2013) – pelo que, o desenho da solução de participação deve conseguir acolher estas variações.

Estas ações alternativas, provenientes da sociedade civil, têm revolucionado a ordem capitalista com a intenção de encontrar novos caminhos de desenvolvimento, ultrapassando o patamar económico e alcançando o âmbito do desenvolvimento humano.

Em síntese, não obstante as dificuldades e as limitações que acompanham a definição de um modelo de desenvolvimento, fica claro a relevância da participação da comunidade local na estruturação, acompanhamento e avaliação de instrumentos de gestão territorial. Nesta teia complexa, a perceção da mudança, com a participação ativa da comunidade local, configura uma dimensão incontornável no aprofundamento da legitimidade de uma nova metodologia na estruturação dos lugares (CARVALHO, 2008). A matriz teórica e a teia operativa refletem a territorialização das políticas, a preocupação de promover o desenvolvimento de forma sustentada e participada, o desenho de novas lógicas de relacionamento e integração dos lugares e a vinculação crescente dos recursos patrimoniais a estratégias de desenvolvimento. COVAS e COVAS (2012) observam o processo de construção do desenvolvimento como um resultado da multifuncionalidade territorial da comunidade, advindo da diversificação da base e dos bens privados e públicos, alterando os padrões de custos e modernização local, levando à melhoria do espaço e dos seus indivíduos.

A estruturação e a implementação de instrumentos territorializados e integrados deve ser o rosto mais visível de uma nova estratégia e caminhos inovadores para o desenvolvimento dos territórios da segunda ruralidade, em estreita articulação com mecanismos de participação efetiva dos atores nas diversas fases do processo de planeamento e implementação das ações. A atenção múltipla e cruzada suscita orientações e quadros normativos de geometria territorial variável no sentido de estruturar intervenções ajustadas às suas especificidades (CARVALHO, CORREIA, CAEIRO e ADELINO, 2013).

É neste quadro complexo que emerge o objetivo de desenhar um modelo de gestão do território, cujas bases assentam na valorização do território e da comunidade, tendo em conta a especificidade dos contextos, porém, sem esquecer que a qualidade da estratégia e o êxito da segunda ruralidade depende da participação, qualificada e organizada de forma eficiente, de todos os agentes e da comunidade.

4

ESTUDO DE CASO

Uma leitura de síntese sobre as políticas públicas, a partir do exemplo da União Europeia e Portugal, permite evidenciar um conjunto de tendências evolutivas, mudanças qualitativas e quantitativas, quer no plano conceptual quer no contexto operativo, a territorialização, o desenho de novas lógicas de relacionamento e integração dos lugares e dos atores, a gestão participada e descentralizada, e a valorização dos recursos territoriais mais diferenciadores (CARVALHO et al., 2013).

A transição funcional dos territórios é acompanhada de uma nova exigência em matéria de planeamento, que visa reduzir as externalidades negativas, preservar os recursos endógenos e distribuir de forma equitativa os benefícios de contexto criados.

São diversos os documentos académicos, políticos, estratégicos ou de planeamento, que debatem o país dicotómico a duas velocidades, revelando uma complexidade e uma dinâmica que ultrapassa uma simples assimetria. O mundo rural é hoje uma encruzilhada, onde se cruzam perceções e representações de mundos trocados. As representações giram ao redor de binómios e dualidades que foram sendo construídas ao longo de décadas (COVAS e COVAS, 2012).

Cada uma destas representações cria novas exigências que atravessam o espaço rural, criando, também, novos territórios, alimentando a produção de uma nova ruralidade, a segunda ruralidade. A definição da ação para estes territórios de pequena escala - microterritórios - permite a valorização do lugar e surge pela consciência de que cada caso é um caso.

Os territórios do interior, devido às suas fragilidades estruturais, aos desequilíbrios e situações de marginalidade, entre outros, geram preocupações prioritárias de planeamento e gestão territorial, e também por todas estas razões, constituem um excelente estudo de caso.

O desafio, tomado como estudo de caso da presente dissertação, define-se pela implementação de uma estratégia de valorização e consequente modelo de gestão para a aldeia de Soito da Ruiva, trabalho encomendado à Sítios e Memórias, Lda..

A definição da estratégia e do modelo de gestão pressupõe um conhecimento profundo do território, nas suas múltiplas especificidades, e da população, na sua relação estreita com a definição dos objetivos da valorização e como atores fundamentais na gestão do território. A opção por Soito da Ruiva, como estudo de caso, justifica-se pelo conhecimento do território e pelos contactos de uma década estabelecidos entre a comunidade e a Sítios e Memórias, Lda..

A definição de uma estratégia de valorização do território, em contextos de baixa densidade de matriz rural, pela sua condição de interioridade e despovoamento, pressupõe à partida equacionar novas abordagens ao processo, num diálogo direto com a população. Estas características de base de

diagnóstico, baixa densidade populacional e económica, poderiam induzir leituras mais simplificadas, associadas quase sempre ao inevitável desígnio do despovoamento e ausência de atividade económica. No entanto, o capital institucional identificado na Comissão de Melhoramentos de Soito da Ruiva (CMSR) permitiu, à partida, entender que a condição de território de baixa densidade não seria sinónimo de baixo capital institucional ou social.

A abordagem proposta procura evidenciar que o esperado não se confirma e que, afinal, Soito da Ruiva é um território mais híbrido e dinâmico do que à primeira vista se poderia observar, onde, não negando as evidentes tendências de despovoamento, se concentram atores com territorialidades mais complexas que oscilam entre a chegada e a partida, entre as permanências e as ausências, com capacidade de iniciativa, e que apoiados tecnicamente são capazes de tomar o destino deste microterritório em mãos, não se resignando ao desígnio de abandono.

Neste sentido, Soito da Ruiva mostra-se um excelente estudo de caso ao confirmar as hipóteses de um espaço rural heterogéneo vivido por atores, que mesmo que à distância, se imbuem de iniciativa, e por um mosaico paisagístico de excelência de diversificadas dinâmicas espaciais e temporais.

Seguindo a estruturação da reflexão teórica, e que se entende ser igualmente a forma mais assertiva na abordagem da estratégia, inicia-se o estudo de caso a partir da análise do contexto, de modo a aferir os sistemas territoriais da segunda ruralidade que definem a estratégia de valorização da aldeia, assegurada pelo processo de participação de apoio à decisão do modelo de gestão territorial a implementar.

Partindo da estruturação exposta, definem-se os objetivos a alcançar:

- Priorizar as linhas de atuação e articulação dos diferentes capitais que definem o sistema territorial (capital natural, produtivo, social e institucional);
- Assegurar a convergência e articulação entre os diversos setores à escala do lugar (floresta, espaço público, edificado, paisagem e agentes locais);
- Inspirar uma nova consciência sobre os valores paisagísticos, patrimoniais e culturais, salvaguardando-os enquanto ativos fundamentais para a criação de valor, reconhecendo o posicionamento de cada âmbito na vertente do turismo;
- Definir um novo modelo de gestão participada do território adequado à condição de interioridade em que a aldeia se insere.

A abordagem proposta centra-se na promoção de uma estratégia territorial de valorização que regule a multiplicidade de interesses sob o objetivo do interesse comum através da participação e da implementação de intervenções concertadas dentro de um modelo de gestão participada do território.

4.1 CONTEXTO

4.1.1 CONTEXTO TERRITORIAL

A aldeia de Soito da Ruiva localiza-se na freguesia de Pomares, concelho de Arganil, e na sub-região do Pinhal Interior Norte (Centro de Portugal), Região Coimbra, no domínio litológico do xisto da Serra do Açor e na proximidade das cumeadas que fazem a transição das bacias hidrográficas do Alva e do Ceira.

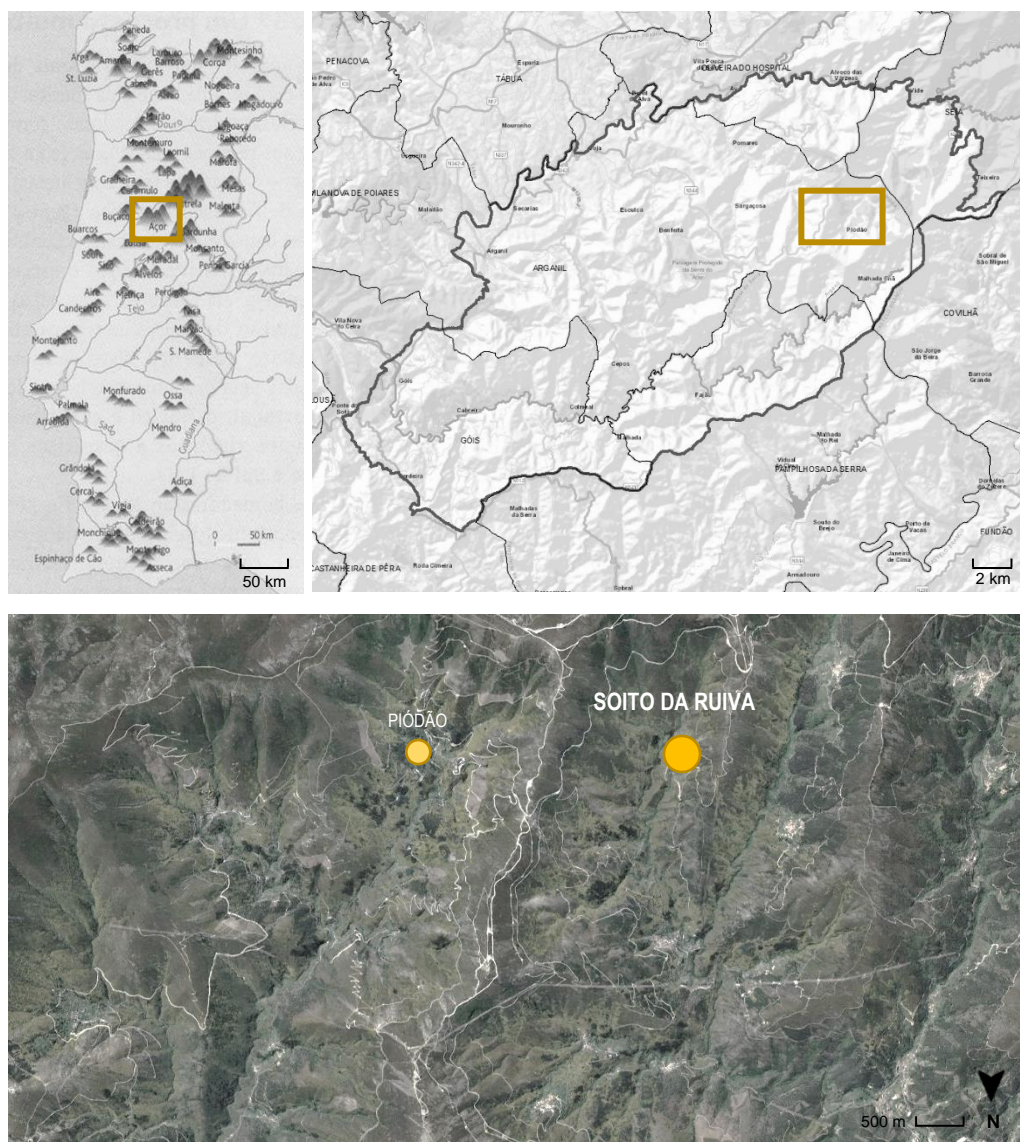


Fig. 4 - Contexto territorial da Serra do Açor e da Aldeia de Soito da Ruiva

4.1.2 CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

A aldeia de Soito da Ruiva, um território rural de montanha, apresenta características associadas ao despovoamento, ao envelhecimento populacional dos que persistem em residir neste espaço, amplificado na sequência de amplos fluxos migratórios.

Os principais indicadores estatísticos (e o conhecimento da realidade em estudo) demonstram, de forma inequívoca, os efeitos destes processos:

- Despovoamento: em 2011, segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), a população residente na aldeia era de 22 habitantes, atualmente são 12 os residentes. Entre 2011 e 2018 a aldeia perdeu quase metade da população residente;
- Envelhecimento: em 2011, segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), 73% dos residentes apresentavam 65 ou mais anos;

- Sazonalidade: em 2011, segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), dos 60 alojamentos da aldeia, apenas 14 eram de residência habitual (correspondendo às 14 famílias permanentes, atualmente são apenas 8), sendo que 77% dos alojamentos eram de uso sazonal ou residência secundária;
- Abandono: nomeadamente da paisagem rural, por via da observação do declínio acentuado das atividades tradicionais.

Esta reflexão torna-se determinante para que se possam desenhar estratégias formatadas às especificidades deste território e que permitam a inversão das tendências manifestamente negativas e geradoras de profundos desequilíbrios na coesão territorial.

4.1.3 CONTEXTO INSTITUCIONAL

Durante as décadas de 50 e 60, era através das redes formais de socialização que os arganilenses a residir na zona de Lisboa promoviam o convívio e recebiam notícias da aldeia, mantendo e reforçando a ligação afetiva destes migrantes à terra natal. É neste contexto que surgem as primeiras Comissões de Melhoramentos, entre outros tipos de associações, agrupadas na “Casa da Comarca de Arganil”. Estas “coletividades tiveram um papel fundamental na realização de importantes obras de beneficiação nas aldeias serranas, assumindo competências que o Estado Novo negava ao poder local e municipal. A sua intervenção baseava-se, quer na angariação de donativos entre os associados, quer no exercício de um jogo constante de influências a diversos níveis do poder político” (ACFP, 2004, p.21). Com efeito, foi este associativismo que permitiu dotar alguns lugares de infraestruturas básicas e assim contribuiu para uma melhoria gradual das condições de vida na montanha.

Para ROCHA-TRINDADE (1986) a razão de existir deste tipo de associativismo fundamenta-se na procura do desenvolvimento local, com vista à satisfação de necessidades coletivas de ordem infraestrutural, diariamente sentidas pelas populações. A criação destas estruturas paralelas ao poder local formalmente constituído, responde a juízos de falta de resposta, de empenhamento ou de capacidade de intervenção das instituições formais do poder local, criando-se grupos de intervenção complementar ou alternativa para a prossecução de respostas adequadas. Estas coletividades têm, em geral, vocações polivalentes nos domínios cultural, recreativo, desportivo e nos referentes ao desenvolvimento local, e foi neste último terreno que mais se concentraram os objetivos, os esforços e as ações, “daí que a expressão “comissão de melhoramentos” seja, de longe, a mais frequentemente utilizada como designação dessas instituições” (ROCHA-TRINDADE, 1986, p.324). As comissões de melhoramentos são instrumentos ativos e operadores, que traduzem em ações concretas o sentimento difuso desta ruralidade, recriando novas territorialidades que de outro modo condenadas ao desaparecimento.

Outra vantagem que decorre das comissões de melhoramentos é o facto de estas multiplicarem as suas ações, não limitando ao desenvolvimento local, mas também ao suporte e apoio direto dos conterrâneos fixados na área da Grande Lisboa e à manutenção dos laços e relações destas com as terras de origem. Não é, por conseguinte, inesperado que este associativismo se manifeste de maneira intensiva, como uma estratégia de estreitamento de laços, de manutenção de solidariedades, de criação de oportunidades de convivência. As atividades anuais mostram a predominância de iniciativas tendentes à introdução de melhoramentos e das que atuam como mecanismos que recriam formas originais de relação social.

As dificuldades características de uma povoação serrana, como Soito da Ruiva, e o espírito de que a união e a força poderão trazer benefícios a todos, levaram um grupo de filhos e amigos da terra a associarem-se e a constituírem a Comissão de Melhoramentos.

A CMSR formalizou a sua constituição, através da aprovação dos estatutos, a 17 de Outubro de 1953. O trabalho desenvolvido desde esse momento resultou em significativos melhoramentos para a vida de todos os habitantes. A CMSR liderou melhorias relativas às condições básicas de vida, a entrega de correio na aldeia passa a ser diário, e com o tempo chegam o telefone, a energia elétrica, a água ao domicílio e o saneamento básico. Melhoram-se as infraestruturas viárias, como a ligação a Pomares e à Serra do Açor, e infraestruturas sociais, como a casa de convívio e o posto médico ou, ainda, a recuperação da Torre do Relógio. São ainda construídos chafarizes, tanques públicos e uma piscina fluvial.

Nos últimos 10 anos a CMSR, em investimentos a expensas próprias, reconstruiu a antiga escola, devastada pelos incêndios rurais, fazendo desta um centro de reuniões e assembleia, manteve o museu da aldeia e o forno comunitário, e ainda construiu o edifício da CMSR para o convívio da população.

Muitas das atividades são também de gestão comum, nomeadamente as refeições. Quando a aldeia tem mais gente, como nas festividades e no Verão, não existem refeições individuais, a população reúne-se no edifício da CMSR onde decorrem todas as refeições. A CMSR assume, assim, figuras diversas e complexas, é ao mesmo tempo gestora de bens comuns, agência de animação turística, central de compras e é, ainda, uma carteira de projetos e mediadora de conflitos. Pelo exposto se reconhece na CMSR o capital institucional necessário, uma vez que apresenta:

- Capacidade de resolução das necessidades específicas da aldeia.
- Capacidade de liderança e coordenação, resultado da dinamização de vários investimentos e atividades na aldeia.
- Capacidade de articulação de competências entre a comunidade e entidades locais, instituições e empresas

4.1.4 CONTEXTO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

A atribuição de responsabilidade crescente ao poder local, nomeadamente, por via dos instrumentos de gestão territorial, e a vinculação da coesão territorial às políticas e aos instrumentos de gestão territorial, na amplitude de funções diferenciadas e complementares como o planeamento, no contexto de orientações de natureza regulamentar, e o desenvolvimento, no âmbito de orientações de natureza estratégica, suscitam a necessidade de contacto com os mesmos de modo a balizarem a análise crítica dos objetivos, as orientações e as linhas de ação para o desenvolvimento da estratégia territorial. Partindo destes pressupostos enumeram-se os IGT em vigor considerados mais relevantes ao balizamento do estudo de caso:

- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

Caracterização: Instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional (NUTS I), consubstanciando o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constituindo um instrumento de cooperação com os demais Estados-Membros para a organização do território da UE. O PNPOT 2007 encontra-se em revisão desde o final de agosto de 2016 (RCM n.º 44/2016).

Vinculação: apenas as entidades públicas

Legislação: Lei n.º 31/2014, alterada pela Lei n.º 74/2017 - Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (LBPPSOTU); DL n.º 80/2015 – revê DL n.º 380/99 - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT); RCM n.º 44/2016 – Revisão do

PNPOT; DR n.º 15/2015 - Estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante.

- Programa Regional de Ordenamento Florestal

Caracterização: Instrumento setorial de gestão territorial, previsto na Lei de Bases da Política Florestal que estabelece normas específicas de utilização e exploração florestal dos seus espaços, com a finalidade de garantir a produção sustentada do conjunto de bens e serviços a eles associados. Avalia as potencialidades dos espaços florestais, do ponto de vista dos seus usos dominantes; define o elenco de espécies a privilegiar nas ações de expansão e reconversão do património florestal; identifica os modelos gerais de silvicultura e de gestão dos recursos mais adequados; e define áreas críticas do ponto de vista do risco de incêndio, da sensibilidade à erosão e da importância ecológica, social e cultural, bem como as normas específicas de silvicultura e de utilização sustentada dos recursos a aplicar a estes espaços. Estes programas são os únicos Programas Sectoriais com conteúdos que vinculam diretamente os particulares. Os PDM devem adaptar as suas disposições ao conteúdo dos PROF, com os quais devem ser compatíveis, nos termos do disposto no art.º 121.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

Vinculação: entidades públicas e os particulares (ponto 3 do art.º 46 da Lei nº31/2014).

Legislação: Lei n.º 33/96 – Lei de Bases da Política Florestal; DL n.º 65/2017, – procede à 3.ª alteração do DL n.º 16/2009 que aprovou o regime jurídico dos planos de ordenamento, de gestão e de intervenção de âmbito florestal.

Ponto de situação: Revisão dos Programas Regionais de Ordenamento Florestal da região Centro Litoral e Interior ainda não entraram em consulta pública.

- Sistema Nacional e de Defesa da Floresta contra Incêndios

Caracterização: Destaca-se as questões relacionadas com o planeamento da defesa da floresta contra incêndios (planos nacional, regionais, municipais e intermunicipais e locais), medidas de organização do território, de silvicultura e de infraestruturação: organização do território através das redes regionais de defesa da floresta contra incêndios, das redes de faixas de gestão de combustível e das servidões administrativas; defesa de pessoas e bens através das redes secundárias de faixas de gestão de combustível e das restrições à edificação em zonas de elevado risco de incêndios. A defesa da floresta através da silvicultura, arborização e rearborização, das redes primárias de faixas de gestão de combustível, dos depósitos de madeiras e de outros produtos inflamáveis e da normalização das redes regionais de defesa da floresta.

Legislação: DL n.º 124/2006 - estabelece as medidas e ações a desenvolver no âmbito do SNDFCI, na redação dada pelo DL n.º 10/2018. Declaração de Retificação n.º 27/2017, RCM n.º 157-A/2017 – aprova alterações estruturais na prevenção e combate a incêndios florestais.

- Programa Regional de Ordenamento do Território do Centro

Caracterização: Define a estratégia regional de desenvolvimento territorial, integrando as opções estabelecidas a nível nacional (PNPOT) e considerando as estratégias sub-regionais e municipais de desenvolvimento local, constituindo o quadro de referência para a elaboração de PDI e PDM.

Ponto de situação: Região Centro sem PROT aprovado. Após aprovação do PNPOT, todos os PROT deverão ser revistos de forma a integrar as alterações introduzidas.

- Plano Diretor Municipal

Caracterização: Instrumento de natureza reguladora, de elaboração obrigatória, que estabelece, de acordo com as diretrizes definidas nos programas e planos de nível superior e com opções próprias de

desenvolvimento estratégico local, o regime de uso, ocupação e transformação do solo e a respetiva execução. Estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos.

Vinculação: entidades públicas e particulares

Legislação: Lei n.º 31/2014 – LBPPSOTU; DL n.º 80/2015 – RJGT; DR n.º 15/2015 – critérios de classificação e reclassificação do solo, qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante.

Ponto de situação: Resolução de Conselho de Ministros n.º 143/95 publicada na I.ª série do Diário da República de 21 de Novembro de 1995. A 1ª Revisão do Plano Diretor Municipal de Arganil aprovada em reunião da Assembleia Municipal de Arganil, realizada no dia 27 de Junho de 2015, tendo o mesmo entrado em vigor no dia seguinte ao da sua publicação na 2ª série do Diário da República n.º 176 de 9 de Setembro de 2015 através do aviso n.º: 10298/2015.

O PDM de Arganil classifica o território em estudo na categoria de Solo Rural: Espaço florestal de Proteção, Espaço Agrícola de Proteção, Aglomerado Rural

- Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios

Caracterização: Visa estabelecer a estratégia municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios (DFCI), através da definição de medidas adequadas para o efeito e do planeamento integrado das intervenções das diferentes entidades, definindo a responsabilidade sobre a execução das redes de defesa da floresta contra incêndios (RDFCI) das entidades e dos particulares, de acordo com os objetivos estratégicos decorrentes do Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (PNDFCI), em consonância com o respetivo Plano Regional de Ordenamento Florestal (PROF) e com o Plano Distrital de Defesa da Floresta contra Incêndios (PDDFCI).

Ponto de situação: Despacho 443-A/2018 – Regulamento do Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios. Despacho 1222-B/2018 – 1ª Alteração ao despacho 443-A/2018;

PMDFCI de Arganil – 2018-2027, identifica no território em estudo nas categorias: Edificações, Aglomerados, Rede viária.

- RAN – Reserva Agrícola Nacional

Caracterização: Conjunto de terras que apresentam maior aptidão para a atividade agrícola, consubstanciando-se numa restrição de utilidade pública (condicionamentos à utilização não agrícola do solo) que tem por objetivo preservar o recurso solo e a sua afetação à agricultura. As utilizações não agrícolas só podem verificar-se quando, cumulativamente, não causem graves prejuízos para os objetivos deste instrumento e não exista alternativa viável fora das terras ou solos da RAN, devendo localizar-se, preferencialmente, nas terras e solos classificados como de menor aptidão.

Legislação: DL n.º 199/2015 – altera o DL n.º 73/2009, que aprovou regime jurídico da RAN

- REN – Reserva Ecológica Nacional

Caracterização: Visa contribuir para a ocupação e o uso sustentáveis do território, tratando-se de uma restrição de utilidade pública (condicionamentos à ocupação, uso e transformação do solo) que identifica os usos e as ações compatíveis com os objetivos da REN para os vários tipos de áreas integradas. São integradas na REN as áreas de proteção do litoral e de prevenção dos riscos naturais, assim como as áreas relevantes para a sustentabilidade do ciclo hidrológico terrestre

Legislação: DL n.º 166/2008 – aprova o Regime Jurídico da REN na redação dada pelo DL n.º 80/2015

- Regime Florestal

Caracterização: Conjunto de disposições destinadas não só à criação, exploração e conservação da riqueza silvícola, sob o ponto de vista da economia nacional, mas também à manutenção do revestimento florestal dos terrenos cuja arborização seja de utilidade pública, e conveniente ou necessária para o bom regime das águas e defesa das várzeas, para a valorização das planícies áridas e benefício do clima, ou para a fixação e conservação do solo, nas montanhas, e das areias no litoral marítimo. De acordo com o art.º 8º, “compete ao Estado ampliar o património florestal público, tanto em áreas produtivas para a exploração económico-social como em áreas sensíveis, com vista a privilegiar o fator proteção”.

Legislação: Lei n.º 33/96 – Lei de Bases da Política Florestal

Ponto de situação: Regime Florestal Parcial do Perímetro Florestal Senhora das Necessidades sob gestão do ICNF

Partindo dos pressupostos definidos pelos instrumentos de gestão territorial, e apesar da complexidade, diversidade e frequente desarticulação com as políticas e estratégias, e reconhecendo a necessidade de integrar os mesmos nas especificidades deste microterritório de forma a incentivar e diversificar a sua base económica. Importa enquadrar os mesmos nos eixos económicos, sociais e ambientais, e assim influenciar a estruturação de novas políticas e instrumentos de desenvolvimento, com tradução prática na forma como os espaços rurais se articulam e organizam por via do capital social das comunidades.

4.1.5 CONTEXTO DA RECUPERAÇÃO DOS TERRITÓRIOS ATINGIDOS PELOS INCÊNDIOS

A aldeia de Soito da Ruiva apresenta-se como um território marcadamente rural, onde a Serra do Açor assume o protagonismo na definição da identidade do território, assim como do seu isolamento. Nas últimas décadas, a vida tornou-se mais difícil nas aldeias da Serra do Açor para quem procura emprego e rendimento do trabalho. Este território de baixa densidade, de pessoas e de economia, foi perdendo a sua atratividade, consequência da migração da população para as regiões litorais, principalmente devido à localização concentrada de locais de trabalho e de serviços nessas áreas. As alterações na estrutura social resultaram, por sua vez, no desaparecimento progressivo das atividades tradicionais e na ausência de atividade económica.

Do ponto de vista do desenvolvimento económico a situação da aldeia de Soito da Ruiva, como do interior do país em geral, apresenta um diagnóstico conhecido e amplamente consensual, que se prende fundamentalmente com uma questão: a dificuldade em gerar riqueza e emprego capaz de fixar a população. O modelo de povoamento e a frágil estrutura económica, visível, por exemplo, nos indicadores de densidade populacional e de envelhecimento populacional, justificam a natureza prioritária de intervir neste território. Esta natureza prioritária torna-se ainda mais premente perante a gravidade da situação resultante dos incêndios ocorridos em outubro de 2017, que consumiram 97% da área total da freguesia de Pomares e 55% de todo o concelho de Arganil.

A recorrência e gravidade dos incêndios neste território compõe-se numa problemática de múltiplos sentidos que se refletem nas alterações sociais que se verificam atualmente. Se por um lado os incêndios impõem a acentuada fragmentação do espaço e das atividades sociais, que conduzem a população à perda de rendimentos complementares e a afasta deste território, por outro, este distanciamento impõe a ocupação por sistemas que melhor se coadunam com a baixa disponibilidade de mão-de-obra, o que tem significado a ocupação por povoamentos florestais monoespecíficos de rápido crescimento e com

reduzidos requisitos de manutenção, que quando não geridos são, normalmente, pronúncio de incêndios de grande dimensão.

Esta é uma problemática de duplo sentido, uma vez que os incêndios rurais são consequência e força motriz do despovoamento. A continuidade dos povoamentos monoespecíficos (como por exemplo o eucalipto), dita o distanciamento entre a população e o território, uma vez que a sua condição não requer a presença humana constante e, consequentemente, dita o abandono da paisagem rural. Este distanciamento resulta, a par de outros fatores, no declínio acentuado das atividades económicas tradicionais, pela perda da ligação à economia doméstica. Verifica-se, então, a rutura entre a população e a paisagem, que embora vivendo lado a lado não convivem em conjunto. No outro sentido desta problemática, o despovoamento destes espaços rurais reflete-se na baixa disponibilidade de mão-de-obra e na distância que separa proprietários e propriedades, pelo que ambos ditam que a rentabilização dos investimentos seja melhor conseguida através da ocupação por povoamentos florestais com requisitos de manutenção e de gestão mínimos, sem ligação à economia local do território.



Fig. 5 - Aldeia de Soito da Ruiva (antes e depois dos incêndios de Outubro de 2017)

(Fonte: Arquivo fotográfico Sítios e Memórias, Lda.)

Pelo exposto se justifica a estruturação de uma estratégia de valorização como desafio da maior importância para a aldeia de Soito da Ruiva e para a Serra do Açor. É, portanto, necessário voltar a ligar a população à paisagem através dos sistemas territoriais da segunda ruralidade, e assim criar a territorialidade perdida. Por outras palavras, é essencial assegurar a valorização dos recursos endógenos – paisagem e população, e dar a continuidade às atividades económicas, mediante práticas sustentáveis, no sentido de manter níveis mínimos de população residente e preservar e valorizar os recursos naturais e culturais.

Neste âmbito procura-se elucidar a especificidade deste território de montanha, os desafios e exigências que se colocam à sua qualificação e integração num modelo territorial mais coeso, valorizando a sua identidade e considerando a escala como especificidade.

O reconhecimento da qualidade dos valores endógenos esclarece que o sector turístico alberga o maior potencial de desenvolvimento económico. A valorização ativa e coerente dos recursos naturais, enquanto pilar estratégico para o desenvolvimento sustentável da aldeia, compõe-se como fator diferenciador capaz de alavancar outras iniciativas económicas através do turismo. As iniciativas propostas não se vinculam a áreas sectoriais, mas a áreas transversais ao território, multidimensionais e multifuncionais, no âmbito das quais se pretendem gerar novas atividades que irão surgir a partir dos valores já presentes, explorando novas oportunidades e novas combinações de recursos (naturais, produtivos, humanos, etc.).

Pretende-se, portanto, potenciar este território através das suas especificidades, particularidades e singularidades que, pelas suas características, são capazes de afirmar a aldeia num contexto turístico mais amplo. A dimensão funcional do território de Soito da Ruiva visa promover o potencial da aldeia como lugar, mas também como elemento chave de diversificação na Serra do Açor.

O capital territorial é conseguido, então, pela valorização dos recursos endógenos – capital natural, pela produção de novos serviços – capital produtivo, pela capacitação de recursos humanos e simbólicos – capital social, e por um novo modelo de governação – capital institucional.

4.2 A ESTRATÉGIA: GESTÃO DE CONDOMÍNIO DE ALDEIA

As áreas rurais de montanha, a par de outros territórios de baixa densidade, onde se inserem as aldeias da Serra do Açor, e particularmente a aldeia de Soito da Ruiva, conheceram ao longo das últimas décadas transformações dramáticas, cujas causas, processos e consequências se encontram bem documentados em múltiplas análises e estudos que se debruçam sobre as diversas componentes desta problemática (FERRÃO, 2003, COVAS, 2005, COVAS, 2010, COVAS e COVAS, 2012, REIS, 2014b, SILVA, et. al., 2014). A complexidade dos processos que envolvem estes territórios tem dificultado o desenvolvimento de uma estratégia de atuação abrangente conhecendo-se maioritariamente reflexões sectoriais e ações sobre questões parcelares.

O envelhecimento populacional, o êxodo rural e a emigração, o abandono progressivo das atividades agrícolas e silvo-pastoris, assim como todo um leque de práticas que mantinham a paisagem rural, têm condicionado o desenvolvimento destes territórios do interior, assistindo-se à redução contínua da sua atratividade. A vida nestes contextos de ruralidade tornou-se cada vez mais difícil, nomeadamente para grupos como idosos e crianças, face à maior distância a pontos onde se encontram os serviços necessários a ser alcançados. Estes territórios em discussão caracterizam-se por cartografias complexas e dinâmicas que apontam, por vezes de modo contraditório, para múltiplas prioridades.

Nas últimas décadas, a ação humana que tradicionalmente se fazia sentir sobre os territórios rurais alterou-se. A matriz tradicional da paisagem foi modificada por todas as transformações ocorridas nestes territórios ao longo das últimas décadas. Estas alterações, embora tendo aberto novas oportunidades, acentuaram a fragmentação do espaço e a descapitalização da população que sente um retrocesso no acesso a recursos.

Este território apresenta problemas típicos da gestão urbana, simultaneamente com os da gestão rural. Tal carece de um conjunto específico de abordagens, sob a forma de sinergia e interação entre as duas utilizações do solo. Face à emergência e gravidade desta fragmentação territorial, este é, porventura, o momento mais crítico para retomar uma linha de rumo que volte a religar e a *reterritorializar* todos estes

fragmentos dispersos, em que a ação coletiva e a cooperação em rede assumem o papel principal da segunda ruralidade (COVAS e COVAS, 2012).

A atuação deve manter em perspetiva a necessidade de dar resposta às preocupações dos habitantes e viabilizar a sua permanência. Nos contextos de baixa densidade, a economia que suporta a permanência possui especificidades que importa reconhecer. Nesta abordagem o espaço rural passa, em termos sociais e institucionais, de espaço produtivo a espaço de consumo, crescentemente reconhecido como multifuncional, em que o capital produtivo se combina com novos usos e atividades, especialmente as associadas ao turismo, à conservação da paisagem, à preservação do ambiente e à manutenção das tradições culturais. O que se evidencia de inovador nesta forma de desenvolvimento territorial é o facto de os recursos naturais - capital natural -, e os recursos culturais e identitários locais - capital social - serem explicitamente percebidos como fatores que podem favorecer o desenvolvimento local, inclusive na sua dimensão económica, ao se constituírem como fonte de emprego e de rendimento para a população. O capital institucional é o elemento infraestrutural e aglutinador que permite a concretiza a estratégia e capacita a sua permanência a médio e longo prazo.



Fig. 6 – Diagrama do sistema territorial de Soito da Ruiva

É sobre estes capitais da segunda ruralidade que importa atuar, direcionando esforços e articulando iniciativas para que se materializem numa estratégia bem estruturada e coerente.

Na acelerada universalização e normalização de processos, práticas e formas de planeamento, assume-se a valorização da importância do património e dos recursos endógenos, como parte integrante do desenvolvimento local, enquanto expressão fundamental da identidade da comunidade, da sua relação com o espaço e, ao mesmo tempo, como expressão da diversidade cultural local, valorizando a intervenção neste microterritório a partir das suas necessidades específicas.

Fruto de uma nova consciencialização para as debilidades do interior despovoado, em paralelo com o potencial paisagístico e cultural (mesmo que estes valores pareçam a curto prazo estar comprometidos)

a presente estratégia assenta na ação coletiva e na cooperação ancoradas no conceito de segunda ruralidade.

A paisagem impar que caracteriza a aldeia de Soito da Ruiva, a Serra do Açor e vales adjacentes, constitui um património diferenciado que importa priorizar e abordar de forma estruturada. A Serra do Açor possui um amplo património paisagístico e cultural que constitui um fator diferenciador único. De facto é a especificidade do património local, composto por bens materiais e imateriais, que permite ao mesmo tempo a diferenciação e a diversificação do potencial turístico, incrementando a sua competitividade. O valor de diferenciação é plural em todo o território, mas com características singulares e particulares à especificidade deste contexto social, potenciando a vivência de experiências de grande valor simbólico, e de forma particular neste território da aldeia de Soito da Ruiva, reforçando a incorporação da componente local.

Partindo do conhecimento territorial e dos atores e organizações locais é possível definir uma nova estratégia que permite a aldeia capacitar os seus ativos - território e população - através da valorização dos elementos que a caracterizam e da promoção de formas alternativas de gestão e governança.

Importa gizar, portanto, uma estratégia que de forma integrada valorize os recursos identitários da aldeia. Neste aspeto, o envolvimento da população no processo de decisão e gestão é tido como pertinente, tanto na discussão das soluções como na promoção e implementação de uma mudança na estrutura de gestão, detendo um papel central na implementação da estratégia estabelecida. Com o envolvimento da população no processo de decisão ocorre uma mudança de fundo na forma como as pessoas esperam que a política seja conduzida, originando uma inteligência social, enquanto o reconhecimento do seu lugar no coletivo e do papel da política em responder às necessidades da sociedade, tornando o indivíduo mais consciente e exigente. É parte fundamental deste processo a disponibilidade para ouvir, avaliar e pesar diferentes argumentos, construindo com base no diálogo o resultado que mais interessa ao grupo.

É uma estratégia partilhada de longo prazo que visa os seguintes objetivos:

- Agir com sentido estratégico no presente e no curto/médio prazo;
- Proporcionar um quadro referencial estratégico a 10 anos;
- Gerar uma contínua articulação entre a população e os atores e agentes locais;
- Assegurar estabilidade e a assunção de compromissos quanto às opções estratégicas para a aldeia;
- Promover a integração das políticas setoriais;

A abordagem proposta centra-se na promoção de uma estratégia local, onde o território é nesse sentido um palco de intervenções e relações concertadas de melhoria da competitividade territorial. Intervenções e relações estas que visam dar valor económico aos recursos endógenos e singulares do território, refletindo o que a comunidade nele procura e espera.

Reconhecendo o papel central da população nas tarefas e desafios do desenvolvimento, importa integrar a comunidade nesta estratégia e debater ideias sobre os rumos e os caminhos que se pretendem, assim como o seu grau de participação e envolvimento nas diferentes fases do processo de planeamento e de execução das ações.

Define-se, portanto, um quadro conceptual com vista a fomentar a gestão ativa da aldeia, criando condições propícias para a redução progressiva das externalidades e para a valorização dos recursos e da paisagem. Desta forma, na preparação do processo foi fundamental avaliar o contexto existente em termos do território e da comunidade, na forma como se organizam, adaptando as soluções ao capital existente.

O desenho do processo inicia-se com a avaliação do território em questão, devidamente enquadrado pelo contexto (tanto geral como específico) e pelos objetivos a alcançar. Esta definição prévia é continuamente reavaliada, à medida que o processo avança, permitindo derivar o processo do curso inicialmente previsto em função do conhecimento adquirido com o próprio envolvimento. Desta forma, o processo é ele próprio um processo de aprendizagem continuada, cujo andamento se vai adaptando às interações desenvolvidas. O próprio contexto, inicialmente analisado, pode ao longo do processo de decisão ser alterado, como alteração do problema a que a estratégia pretende dar resposta, por exemplo a ocorrência de um grande incêndio, pelo que o desenho da solução deve conseguir acolher estas variações ao longo do processo.

O acompanhamento pela participação é fundamental para assegurar a qualidade dos resultados, garantindo as condições para um diálogo equilibrado. Assim, os participantes continuam a receber informação gerada a cada etapa e têm a oportunidade de perceber de que forma a sua contribuição foi acolhida, aumentando o nível de transparência.

A participação é entendida como o momento de apresentação do ponto de situação e dos resultados, refletindo a forma como a participação foi analisada e acolhida na decisão. Este conhecimento permite aos participantes perceber que a sua intervenção foi considerada, e é igualmente importante como forma de motivar a manutenção do envolvimento.

A participação ocorre, numa fase inicial, em dois momentos. Num primeiro momento a participação no diagnóstico do território e na identificação de problemas (1. Território em análise) e na definição de objetivos (2. Grandes desafios), e num segundo na definição da estratégia (3. Referencial estratégico); durante o desenvolvimento do plano (4. Modelo de Gestão), desde a fase inicial ou esboço, à fase de desenvolvimento, terminando na fase final da operacionalização (5. Operacionalização); e por fim no nível da monitorização e avaliação dos resultados e do processo em si (6. Processo de Construção), verificando a utilidade dos processos e como podem ser melhorados.

O *Território em análise* é das fases, em conjunto com os *Grandes desafios*, em que a participação normalmente se centra. Nesta fase é possível aceder ao conhecimento local detido pelos atores, sem necessitar de um envolvimento ativo, pelo que informam o processo.

A fase de *Referencial estratégico* corresponde ao balizamento da questão, permitindo alinhar as várias soluções num enquadramento estratégico mais abrangente. Esta é a fase que concentra muitas das soluções de participação, que permitem o desenvolvimento de soluções inovadoras, resultando numa abordagem distinta aos problemas e na incorporação de outras formas de conhecimento, podendo envolver os participantes de diversas formas.

O *Modelo de Gestão* é o momento em que a comunidade pode definir o processo e as ações preconizadas, condicionando a decisão final do modelo. A *Operacionalização* é o momento em que ocorre uma delegação total de poder na comunidade.

O *Processo em construção* permite avaliar e redesenhar continuamente a estratégia, neste ponto reconhece-se a importância de aprender em cada processo, através da avaliação dos processos de participação já realizados e dos resultados obtidos.

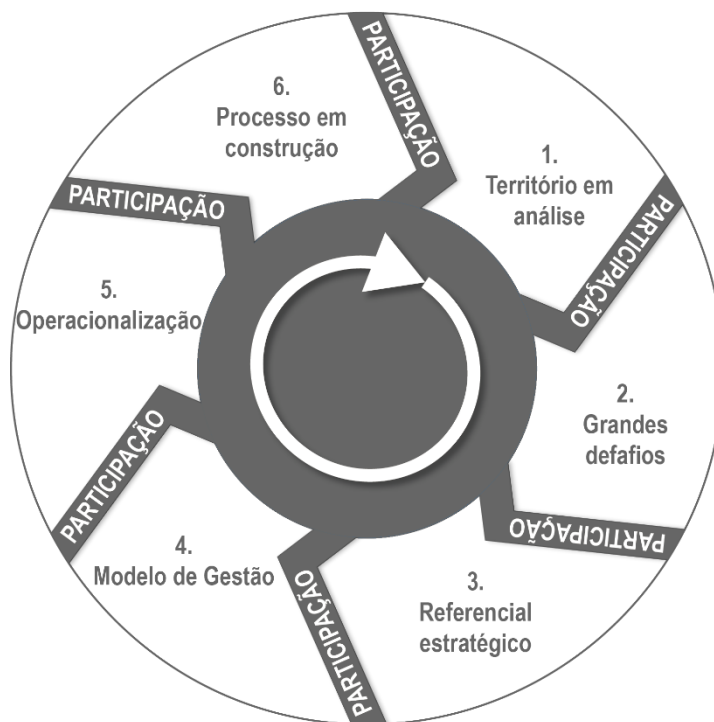


Fig. 7 – Diagrama de esquematização da estratégia

4.2.1 TERRITÓRIO EM ANÁLISE

Na Serra do Açor, na Cordilheira Central, e a uma altura média de setecentos metros, a aldeia de Soito da Ruiva apresenta uma identidade e carácter únicos, que assentam na harmonia entre a sua forma urbana, o esplendor da paisagem e a singularidade da comunidade local.

O casario tem uma disposição típica das povoações de montanha, onde as casas foram construídas nos locais mais abrigados dos ventos dominantes, com materiais que aqui a natureza oferece, o xisto para as paredes, a lousa na cobertura e a madeira no travejamento dos telhados.

Pequenos cursos de água descem encostas e regam campos, outrora verdes, onde o xisto, a lousa e a tradição continuam presentes. Os terrenos de cultivo foram conquistados à encosta com árduo trabalho, dando, ao longe, a ideia de escadarias de gigantes que rumam ao infinito.

A morfologia acentuada do terreno, a implantação do aglomerado habitacional numa cumeada da serra, a configuração em forma de U, as construções em xisto, a armação dos terrenos em socacos, de muros também eles em xisto, as ribeiras, os moinhos e a vegetação exuberante, conferem a este local uma beleza ímpar. O valor estético da relação da aldeia com a paisagem regista-se também pelo valor do património construído, pelo que o desenvolvimento de intervenções integradas no edificado e no espaço público privilegia as especificidades e valores da aldeia e do lugar.

O património arquitetónico e o valor do conjunto edificado e do espaço público, e os propósitos neles inscritos, procuraram refletir uma atitude de descoberta, baseados no profundo conhecimento dos valores e tradições construtivas do passado que a população perpétua, contextualizados e apoiados nas novas necessidades e circunstâncias do presente, sobre os quais urge intervir e preservar. O conjunto edificado, na sua relação com o entorno e na forma como se organiza na paisagem, conforma o espaço público e potencia a preservação da memória e de práticas construtivas tradicionais, pelo que se constitui como um património excecional, que importa preservar e valorizar. O espaço público deste conjunto remete para práticas comunitárias e para uma relação com o lugar, construída ao longo do tempo num longo processo de sedimentação. A aldeia possui uma acessibilidade rodoviária marginal, o que possibilita a vivência do espaço público diferenciada, o que também se apresenta como um desafio para uma população maioritariamente envelhecida e com dificuldades de mobilidade.

A aldeia, no coração da Serra do Açor, reflete de modo inequívoco uma das debilidades mais vincadas das áreas de montanha que bloqueiam o desenvolvimento e limitam a competitividade territorial: o isolamento geográfico. Ao mesmo tempo, regista-se o envelhecimento acentuado da população residente e a erosão dos estratos etários principais, de que resultou um duplo agravamento da composição etária. Também o fenómeno migratório deixou cicatrizes profundas neste microterritório a verdade é que o principal fluxo migratório dos habitantes da freguesia foi, quase sempre, em direção a Lisboa.

A população, a força que outrora modelou a paisagem, resume-se agora a uma dezena de pessoas. A aldeia tem atualmente apenas 10 habitantes permanentes, mais outros tantos 8 a 10 meses por ano. A escassez de oferta de empregos regulares levou a população a migrar, fundamentalmente para uma área relativamente confinada na margem sul da região de Lisboa, outros para a sede de concelho e cidades mais próximas. Porém a população multiplica-se em fins-de-semana prolongados, associados a festividades, chegando a mais de uma centena de pessoas. Durante as férias de Verão a aldeia ultrapassa mesmo as duas centenas de pessoas.

Estes fluxos migratórios conduziram a um despovoamento parcial, e não a um abandono total da aldeia, tornando-se inevitável o estabelecimento de ligações fortes, bipolares, entre o núcleo migrado e aqueles que permanecem e que resistem ao desejo de partir. Este é o microterritório das saídas, do envelhecimento precoce, da descapitalização e do abandono fundiário, mas é também o território que foi acolhendo remessas dos que partiram.



Fig. 8 – Esquemas de caracterização da aldeia

(Fonte: Arquivo Sítios e Memórias, Lda.)

Esta condição confere uma sociabilidade distinta a este território que, apesar de despovoado grande parte do ano, se dinamiza ainda que à distância. A aldeia é, assim, o ponto de encontro de uma comunidade alargada que continua a rever-se periodicamente nas raízes da aldeia. Através deste processo de vinculação, a aldeia distante transforma-se numa referência emocional, ganhando uma representação imaginária que a identifica e caracteriza, por via da adoção de um conjunto de símbolos distintivos. A importância deste processo, que marca esta região, designadamente do interior, levou ROCHA-TRINDADE (1987) a utilizar o termo “micropátrias”.

4.2.2 GRANDES DESAFIOS

Os eixos vertebradores da estratégia configuram objetivos sociais, económicos e ambientais, segundo o triângulo dos objetivos para o desenvolvimento sustentável do EDEC (Fig. 2), capacitado pelo capital institucional da CMSR, no sentido de melhorar a qualidade de vida dos residentes e criar novas

atividades económicas, como as relacionadas com o turismo, assim como fomentar a oferta local de emprego e a fixação de população.

Apresentam-se de seguida os domínios da estratégia - Social, Económico e Ambiental - e respetivos eixos vertebradores e objetivos estratégicos que enquadram o cumprimento da estratégia.

- **SOCIAL** - Eixo 1: Promover a coesão social

Objetivo estratégico - Promover a qualificação da aldeia através da melhoria do ambiente construído - valorização do espaço público e preservação do património edificado

Este eixo tem em vista a promoção da coesão territorial, tendo por base a formulação de um conjunto de intervenções de potenciação, valorização e preservação da riqueza patrimonial, em ações sobre o espaço público e património edificado, assim como a garantia de um conjunto de condições que minimizem os riscos e as externalidades negativas com que a aldeia se confronta devido à sua territorialidade.

- **ECONÓMICO** - Eixo 2: Promover a diversificação da estrutura económica

Objetivo estratégico - Fomentar a dinâmica económica, a diversidade e complementaridade entre o saber-fazer e os recursos endógenos e inimitáveis do território e da comunidade.

Este eixo visa a implementação de um conjunto de medidas que assentam na valorização dos recursos endógenos e culturais, assim como no aumento da atratividade turística, consolidados na capacidade de assegurar a presença de novas atividades económicas e de novos modelos de oferta turística, capazes de aumentar o investimento e a fixação de pessoas na aldeia.

- **AMBIENTAL** – Eixo 3: Promover a valorização da paisagem

Objetivo estratégico - Valorizar os recursos da paisagem, naturais e construídos, como pilares da diferenciação do território

Pretende-se neste eixo operacionalizar a recuperação e preservação da paisagem através da qualificação e valorização dos recursos notáveis e a salvaguarda da unidade como prolongamento da própria aldeia, compatibilizando a conservação dos valores naturais com a introdução das novas utilizações previstas anteriormente, de forma a beneficiar tanto a comunidade local, como a atrair novos visitantes e residentes.

O quadro de referência da estratégia reconhece a necessidade, e o direito, deste território aceder e atrair novas oportunidades, pelo que permite organizar as grandes linhas de orientação relevantes para a estratégia de valorização da aldeia de Soito da Ruiva e o desenvolvimento do modelo de gestão, num quadro de competitividade, sustentabilidade e coesão territorial.

4.2.3 REFERENCIAL ESTRATÉGICO

Partindo do reconhecimento da complexidade subjacente à organização do território, e do conhecimento profundo das suas lógicas específicas, é possível desenvolver um modelo de planeamento e gestão para a coesão territorial através da participação pública, que contribui para a valorização e preservação da aldeia, mesmo que sujeito aos condicionalismos dos territórios do interior.

A estratégia de atuação proposta reconhece a aldeia como multifuncional, onde a produção tradicional se combina com novos usos e atividades, especialmente associadas ao turismo, à conservação da paisagem, à preservação do ambiente e à manutenção das tradições locais. Os recursos naturais e culturais são explicitamente percebidos como fatores que podem favorecer o desenvolvimento local,

inclusive na sua dimensão económica, tendo como objetivo final a promoção da coesão social, a diversificação da estrutura económica e a recuperação da paisagem.

Numa primeira fase define-se a estratégia que possibilita a aldeia valorizar os seus recursos endógenos - paisagem e população - através da potenciação dos elementos que a caracterizam, para posteriormente se definir a forma alternativa de gestão e governança territorial - a gestão de condomínio de aldeia.

O envolvimento dos atores no processo de decisão é tido como elemento essencial, tanto na discussão das soluções como na implementação da estratégia estabelecida, o que se consumará numa mudança na estrutura de gestão do território. Reconhecendo o papel central da comunidade nas tarefas e desafios do desenvolvimento, a integração da participação pública em todas as fases da estratégia, surge como requisito base para o êxito da iniciativa.

A aldeia de Soito da Ruiva, ao estar socialmente muito bem organizada, possui um elevado capital social, funcionando com um centro de dia para os que lá habitam e como um espaço de reunião, amizade e festa para os que têm raízes na aldeia.

O capital económico é complementar, uma vez que se consubstancia numa parte considerável do rendimento que financia os equipamentos e as iniciativas comunitárias, como as atividades sociais proporcionadas na aldeia, festas e convívios, a comercialização de produtos e ainda os rendimentos provenientes da energia eólica.

O capital natural é sobretudo potencial, pelo que deve ser priorizado. A paisagem por si só não funciona se não houver capital social e económico, contudo esta pode estar em causa, se nada for feito depois dos incêndios de Outubro, pelo que é a paisagem que importa priorizar de forma a potenciar os capitais anteriores.

O capital institucional proporcionado pela CMSR é o elemento que confere estrutura aos anteriores, pelo elevado referencial identitário estabelecido pela continuidade nos valores do passado comum. A aldeia é de certo modo gerida pela CMSR a partir de Lisboa, onde se encontra a população em idade ativa, que contudo mantém os pais na aldeia, uma vez que é onde se sentem bem em vez de no lar. É, também por esta razão, que estes estão tão presentes na gestão, pela preocupação com o bem-estar dos familiares que permanecem na aldeia.

Ao nível dos recursos ambientais a aldeia possui uma paisagem ímpar, capaz de contar a história da dura vida serrana, que ao longo do tempo se foi esbatendo. E agora, que tudo ardeu, surge a oportunidade de planear a paisagem e o espaço construído, público e privado. A este nível as preocupações recaem sobre a valorização do património natural, a preservação dos recursos e funções ambientais, a degradação das condições ecológicas, associadas às transformações na estrutura produtiva.

A estratégia é de reforço do ordenamento do território e proteção dos recursos naturais, promovendo a paisagem como espaço multifuncional. Procura-se a valorização da identidade em novas funções e utilizadores, preservando a estrutura paisagística e o valor intrínseco dos recursos. A definição de usos específicos para locais distintos, a valorização dos recursos hídricos como bem estratégico, o estímulo à multifuncionalidade da floresta e o fortalecimento da montanha como meio educativo, constituem intervenções para uma perceção de valorização dos recursos e funções deste território.

O primeiro objetivo definido na estratégia tem como base promover e operacionalizar a recuperação e preservação da paisagem, através da qualificação e valorização dos recursos notáveis e a salvaguarda da paisagem como prolongamento da própria aldeia – os socalcos, os moinhos e as linhas de água. Pretende-se compatibilizar a conservação dos valores naturais com a introdução de novas utilizações, de forma a beneficiar tanto a comunidade local, como atrair novos visitantes e residentes.

O segundo objetivo visa a promoção da coesão territorial e tem por base a formulação de um conjunto de intervenções de valorização e preservação da riqueza patrimonial - espaço público e edificado – de forma a potenciar a atratividade turística da aldeia e garantir a minimização dos riscos e das externalidades com que esta se confronta devido à sua territorialidade. A este nível a estratégia visa favorecer a melhoria das condições de vida da população, através da criação de infraestruturas que minimizem as imposições físicas, nomeadamente de acessibilidade e de acesso a serviços e equipamentos. No respeitante aos equipamentos coletivos e serviços deve, ainda, ser promovida uma maior conectividade territorial que favoreça a acessibilidade da aldeia. O incremento dos níveis de qualificação, o fomento da participação e cooperação formal e informal entre a população e as entidades administrativas, visa a concertação de ações para o desenvolvimento do espaço e da comunidade.

Ao nível económico as preocupações e estratégias identificadas apostam, por um lado, na manutenção e valorização das atividades tradicionais, potenciando os modos de vida específicos, através da promoção de produtos locais, pela qualidade e autenticidade, e por outro, na aposta em atividades ligadas ao turismo e lazer. O terceiro objetivo visa, assim, a promoção e a diversificação da estrutura económica, através da implementação de um conjunto de medidas que assentam na valorização dos recursos endógenos e culturais, assim como no aumento da atratividade turística, consolidados na capacidade de assegurar a presença de novas atividades económicas e de novos modelos de oferta turística, capazes de aumentar o investimento e a fixação de pessoas na aldeia.

4.2.4 MODELO DE GESTÃO

A gestão coletiva pode adotar diversos formatos, desde as formas mais associativas às mais institucionais. Na aldeia de Soito da Ruiva a gestão estabelece-se sob a forma da CMSR, que administra o sistema de ajudas públicas, como de compensações privadas.

As ancestrais formas comunitárias de utilização de recursos, bem como as diversas expressões de entreajuda, há muito presentes nesta comunidade, são indicadoras de iniciativas que emanam da própria estrutura comunitária no sentido de resolver em conjunto os problemas de forma independente dos poderes institucionais de escala superior.

Desde a sua constituição, a CMSR liderou melhorias relativas às condições básicas de vida, garantindo a uniformidade de acesso a bens essenciais, como a eletricidade, a água ao domicílio, sistema de água pluviais, assim como nos equipamentos de sociabilidade da aldeia. Em 10 anos a direção da CMSR reconstruiu a antiga escola, fazendo desta um centro de reuniões e assembleia, mantém o museu da aldeia e o forno comunitário, e construiu um edifício para o convívio da população, o edifício da CMSR. Tudo a expensas próprias.

Muitas das atividades são também de gestão comum, nomeadamente as refeições. Quando a aldeia tem mais gente não existem refeições individuais, a população reúne-se no edifício da CMSR onde decorrem todas as refeições.

A CMSR assume, assim, figuras diversas e complexas, é ao mesmo tempo gestora de bens comuns, agência de animação turística, central de compras, carteira de projetos e mediadora de conflitos. Em suma, a CMSR administra e disciplina comportamentos, regulando a lógica da ação coletiva e reduzindo o risco moral.

O desenho do modelo de gestão é conseguido através do envolvimento dos agentes, neste caso específico da CMSR – o capital institucional, e dos atores locais, população permanente, temporária ou ocasional – o capital social, em sessões públicas de participação facilitadas pelo apoio técnico desenvolvido pela

Sítios e Memórias, Lda., o que se constitui como fator diferenciador nesta abordagem, e condição essencial para que o modelo se concretize e os seus efeitos sejam duradouros.

A Sítios e Memórias, Lda. é detentora do conhecimento do território e das suas lógicas específicas, pelo que é capaz de aportar conhecimento à decisão, capacitando tecnicamente a CMSR para ser mais ambiciosa, dotando-a de conhecimento técnico que fundamenta o suporte das ações de desenvolvimento estratégico e de gestão territorial



Fig. 9 – Sessão de participação pública realizada a 2 de Dezembro de 2017

(fonte: Arquivo fotográfico Sítios e Memórias, Lda.)

A comunidade - o capital social, sob a liderança da CMSR - o capital institucional, é assim capaz de levar a cabo a estratégia de desenvolvimento e o respetivo modelo de gestão territorial integrando as componentes sociais, económicas e ambientais.

4.2.5 OPERACIONALIZAÇÃO

A comunidade da aldeia de Soito da Ruiva, como já referido, está bem organizada na forma da CMSR, com uma estrutura de gestão ímpar, reunindo periodicamente em assembleia para decidir os assuntos mais importantes que se relacionam com a gestão da aldeia. À CMSR cabe a gestão dos equipamentos comunitários, como a escola ou o edifício de convívio, e a operacionalização desta forma de gestão resulta, não apenas de investimento público ou de privado, mas do investimento da aldeia, da sua própria comunidade.

Partindo do modelo de gestão já instituído para os equipamentos comunitários, a comunidade assume a necessidade de gerir também o espaço público e a paisagem, e assim, planear o desenvolvimento integrado da estratégia de valorização da aldeia, como se da gestão de um condomínio se tratasse.

ÂMBITO	SOCIAL	ECONÓMICO	AMBIENTAL
OBJETIVOS	Promover a coesão social	Promover a diversificação da estrutura económica	Promover a valorização da paisagem
LINHAS DE ATUAÇÃO	Qualificar o aglomerado habitacional – Plano da Aldeia Reforçar a mobilidade, acessibilidade e conectividade Reforçar a prevenção estrutural e a proteção da Aldeia	Diversificar a oferta turística Valorizar a economia agrícola e da floresta	Qualificar e potenciar os elementos notáveis da paisagem Potenciar a gestão conjunta da paisagem
OPERACIONALIZAÇÃO	GESTÃO DE CONDOMÍNIO DE ALDEIA		

Fig. 10 – Diagrama operacional das linhas de atuação

Dos objetivos definidos na estratégia, as primeiras ações visam trabalhar os elementos singulares da paisagem, priorizados no referencial estratégico.

A paisagem da aldeia de Soito da Ruiva revela uma das mais antigas práticas agrícolas ali desenvolvidas: a estruturação de vertentes em socalcos para o cultivo. De modo inteligente esta estruturação permitiu disponibilizar terrenos planos para a agricultura, potenciando o desenvolvimento da agricultura neste território. No presente, a atividade agrícola já quase não se verifica, pelo que estes terrenos foram ocupados por matos e eucaliptos, que conduzem ao aumento de massa combustível e a uma maior frequência e intensidade dos incêndios. É portanto necessário proceder à eliminação dos mesmos, que escondem os socalcos e põem em causa a sua permanência.

A estrutura fundiária dos socalcos é composta de pequenas e micro propriedades, sendo que muitas se limitam a alguns metros quadrados. O abandono da atividade tem-se refletido ainda no número de propriedades sem dono conhecido ou sem intenção de intervenção. A estrutura fundiária da propriedade, minifúndio, constitui também um dos maiores entraves à valorização económica do espaço e a dificuldade de rentabilização e gestão pela pequena escala promove o seu abandono.

Partindo do desígnio da comunidade de valorizar a paisagem, a primeira ação definida pela mesma é a de proceder à limpeza dos terrenos, obrigatória por lei, e à remoção dos eucaliptos. Contudo, à partida coloca-se a questão de o bem comum ter um custo individual muito elevado - quer pelo difícil acesso à propriedade, quer pelo custo da própria intervenção de remoção, da qual não é viável retirar rentabilidade devido à estrutura de minifúndio de uma propriedade muito pulverizada, logo, sem economia de escala. A solução passa por ganhar a escala necessária de forma conjunta e assim reduzir o custo da intervenção por propriedade. A operacionalização do objetivo é conseguido através da gestão conjunta da iniciativa, onde a CMSR se assume como gestora dos bens públicos – a paisagem, e como executor da intervenção na propriedade privada.

De forma simplificada a CMSR assume-se como entidade gestora do condomínio, procedendo à gestão da paisagem, e o proprietário - o condómino - permite que a mesma entre na sua propriedade e execute a ação. Desta forma os custos de execução da ação são de responsabilidade coletiva, embora os potenciais proveitos da ação sejam individuais, uma vez que neste caso a madeira cortada pode ser rentabilizada pelo proprietário. Deste modo, a gestão de condomínio consegue diminuir a dissociação

entre o interesse privado e o interesse coletivo, ao mesmo tempo que gere as dicotomias entre lucros privados e as despesas coletivas.

A segunda ação definida pela comunidade concerne a recuperação dos moinhos que se encontram na ribeira a sudeste da aldeia. Ao todo são doze construções com os seus sistemas tradicionais de moagem de cereais. Destes, apenas alguns possuem todas as peças do complexo sistema e a maior parte encontra-se em estado de ruína. O estado de ruína deste património prende-se, também aqui em grande medida, com o número de proprietários que resultam de múltiplas heranças, levando à ausência de cooperação e consenso nos investimentos dos mesmos. A este facto soma-se o de não haver documentação que comprove o direito à propriedade e que tem inviabilizado o recurso a fundos públicos, que possibilitariam a sua recuperação com custos diminuídos para os proprietários. Dentro do princípio de gestão de condomínio já enunciado, a CMSR pode ser capacitada pela comunidade a se formalizar como proprietária dos moinhos, através de protocolos com os mesmos e sob a garantia de perpetuação do seu usufruto. Procedendo ao registo de propriedade a CMSR consegue ultrapassar os problemas burocráticos para fins de candidatura a fundos de apoio à reconstrução que viabilizariam a recuperação dos mesmos.

Contudo, para ser possível esta legitimação da CMSR, como proprietária e administradora da propriedade, é necessário que haja unanimidade em assembleia para que todos fiquem comprometidos com a decisão. O compromisso é alcançado em sessões de participação direcionadas a grupos específicos, como por exemplo: líderes da comunidade, proprietários, população mais velha e que ainda detém o conhecimento sobre a estrutura de propriedade, ou mesmo com os atores mais céticos. Este trabalho diferenciado permite o esclarecimento de dúvidas e a adaptação do discurso ao interlocutor.



Fig. 11 – Sessão de participação direcionada realizada a 11 de Fevereiro de 2018

(fonte: Arquivo fotográfico Sítios e Memórias, Lda.)

Por fim, e ainda relativamente às estruturas da paisagem, a comunidade priorizou a necessidade de intervir na distribuição dos recursos hídricos, nomeadamente de rega dos cultivos. A distribuição destes recursos ainda decorre de esquemas criados e acordados na comunidade há décadas.

Pela aldeia correm pequenos canais – as levadas, por onde a água corre favorecida pelo declive do terreno, na irrigação das culturas agrícolas. A levada que atravessa a aldeia percorre várias pequenas propriedades, e em cada um destas existe uma entrada, que só se abre quando é chegada a vez do respetivo proprietário utilizar a água. Cada proprietário ou usufrutuário vai abrindo e fechando o sistema segundo o tempo que lhe é destinado (sendo que há quem tenha somente 3 minutos de água por semana). Não há mecanismo de controlo do uso ou métodos de fiscalização que averiguem a correta utilização do

sistema, o que existe é o respeito da comunidade pelo que foi acordado pelas gerações anteriores. No entanto, com o afastamento da população dos usos agrícolas tradicionais, este conhecimento tende a desaparecer e a perpetuação e manutenção da levada fica em causa. É necessário, então, proceder ao registo, atualização e oficialização dos usufrutuários e respetivos direitos (tempo de direito à água), uma vez que a informação ainda se processa em nome dos antepassados, não sendo claro o real direito das várias partes sucessórias.

Uma vez mais, o consenso é conseguido em sessões de participação, permitindo à CMSR assumir a responsabilidade de atualizar os registos em nome dos atuais herdeiros, assim como dos acordos estabelecidos entre as partes, e perpetuar a informação, disponibilizando-a sempre que solicitada.

É, ainda, fundamental garantir a boa condição da infraestrutura, pelo que, uma vez mais, pelo princípio de gestão de condomínio de aldeia, esta responsabilidade fica a cargo da CMSR, a par das iniciativas já mencionadas como a gestão da paisagem ou dos moinhos, definidos como vetores prioritários na implementação da estratégia de valorização da aldeia.

A complexidade assente na organização do território e as limitações implícitas à supremacia dos direitos de propriedade, associadas às várias questões relacionadas com as capacidades de valorização, gestão, retorno e eficácia de investimento, têm-se constituído como elementos fortemente limitadores à implementação de ações com escala para atenuar os vários problemas. Assim, a abordagem proposta centra-se na promoção de uma estratégia que regule a multiplicidade de interesses sob o objetivo do interesse comum através da implementação de intervenções concertadas – gestão de condomínio, onde a CMSR se constitui como entidade gestora do condomínio.

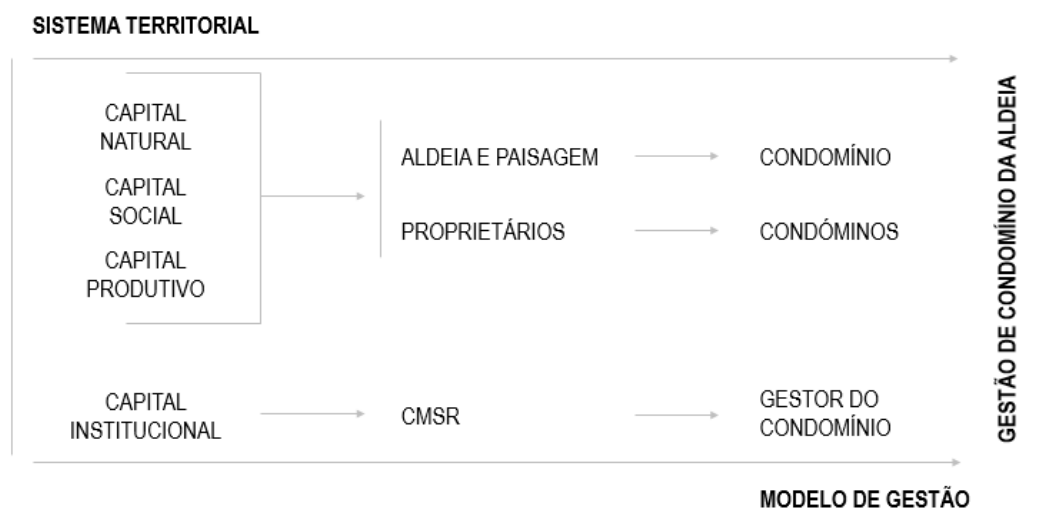


Fig. 12– Diagrama conceptual do modelo de gestão de condomínio de aldeia

Pelos exemplos apresentados se afirma que a implementação de um modelo de gestão de condomínio de aldeia, baseado no capital acumulado, permite resolver problemas de contexto, como a escala necessária à gestão da paisagem ou o direito de propriedade do património, aos quais se adiciona o depósito de conhecimento e a legitimação que o próprio modelo confere ao capital institucional.

Em síntese, através da implementação do modelo de gestão de condomínio de aldeia, assegurado pelo capital institucional da CMSR, que confere a base identitária ao conceito de condomínio, e pelo apoio

técnico, é possível desenvolver uma estratégia de valorização dos recursos endógenos da aldeia minimizando as dificuldades do contexto.

A necessidade do um gestor do condomínio

O envelhecimento da população residente e o seu decréscimo geral resulta, ainda, na necessidade de equacionar a criação de uma figura mais próxima e permanente na aldeia, capaz de responder às demandas do dia-a-dia da população residente, uma vez que aqueles que compõem a CMSR estão grande parte do tempo na região de Lisboa e não na aldeia, embora mantenham contacto constante. Assim, será necessário equacionar a figura do “gestor da aldeia” que mantenha uma presença quotidiana. O gestor afigura-se assim a um elemento de ligação permanente entre a população – os condóminos, e a CMSR – o condomínio, estando sob sua responsabilidade a agilização e organização das ações definidas na estratégia de valorização e no modelo de gestão.

4.2.6 PROCESSO EM CONSTRUÇÃO

Não existe uma resposta única que permita definir a melhor estratégia de valorização e modelo de gestão deste microterritório, a resposta é mutável e vai-se construindo ao longo do processo. No entanto, a experiência, ainda a decorrer, deste estudo de caso, permite salientar um núcleo central de requisitos, que se assegurados permitem a consagração dos objetivos propostos e do modelo de gestão de condomínio de aldeia:

- Uma estratégia integrada de médio / longo prazo

A segunda ruralidade e os sistemas territoriais assentam num “sistema operativo que é de conhecimento-intensivo” (COVAS e COVAS, 2012), pelo que não pode ser decretada a curto prazo.

A opção por intervenções deste tipo deve decorrer do rigoroso diagnóstico do contexto territorial – capital natural, social e económico, e da existência de estruturas de liderança – capital institucional, uma vez que é condição essencial a integração de estratégias de médio e longo prazo.

As iniciativas baseadas no conceito de segunda ruralidade e no capital territorial focam-se em aspetos que justificam a delimitação de um espaço específico de intervenção (capital natural, social e económico) caracterizados por não serem facilmente resolvidos ou promovidos por uma única entidade ou através de múltiplas ações individuais, mas sim por estratégias integradas baseadas no envolvimento e participação de toda a comunidade. Tal significa que estas intervenções não podem corresponder a decisões sem enquadramento estratégico nem devem ser desenhadas exclusivamente em função de contextos de oportunidade de que se procuram retirar proveito.

A estratégia de valorização e o modelo de gestão devem, portanto, conseguir acrescentar valor aos resultados que poderão ser alcançados por intervenções individualmente desenvolvidas por entidades de natureza tanto territorial (autarquias, por exemplo) como setorial.

- Participação e cultura colaborativa

A estratégia de valorização e o modelo de gestão participada não podem ser impostos, têm de ser desejados, isto é, construídos voluntariamente numa base de vontade própria, confiança mútua e disponibilidade para trabalhar em parceria por parte dos atores da estratégia.

Um modelo de gestão aceite por todos os parceiros representa um fator essencial para o sucesso da estratégia. É, portanto, fundamental avaliar previamente a predisposição dos atores para a partilha de poder e responsabilidade, a existência de lideranças fortes mas colaborativas ou, até mesmo, a ocorrência

de fontes de competição, rivalidade ou conflito entre atores intervenientes, uma vez que a resistência destes pode ditar a evolução ou não da estratégia.

- Parceiros competentes

O conhecimento rigoroso do contexto local é essencial para que exista uma articulação adequada entre a dotação das áreas de intervenção em termos de capital social, natural e económico e as estratégias a desenvolver.

Este conhecimento é também fundamental para avaliar a resiliência (riscos, oportunidades e necessidades) e a capacidade de adaptação e transformação, tendo por base as características dos parceiros. A existência de um núcleo central de atores competentes, em termos de conhecimento técnico - Sítios e Memórias, Lda. - e de capacidade de decisão - CMSR, constitui a base do sucesso da estratégia baseada no capital acumulado.

- Modelo de participação e gestão flexível e inclusivo

A existência de um modelo flexível ao longo do tempo pressupõe diversas condições, que se complementam e reforçam entre si.

Em primeiro lugar, é necessário clarificar a distribuição de responsabilidades e competências pelos envolvidos, aspeto particularmente crítico em modelos de gestão participada, como sucede neste caso. Em segundo lugar, é necessário assegurar a natureza inclusiva da participação, de forma a aumentar o sentimento de pertença e o sentido de corresponsabilização por parte de todos os atores, um fator importante para minimizar os conflitos de gestão. Em terceiro lugar estabelecer consensos e compromissos, mesmo quando existe uma estrutura central de gestão coesa e estável, como é o caso da CMSR. Em quarto lugar, definir regras claras que permitam uma gestão flexível das responsabilidades de cada ator ao longo do tempo. É fundamental definir o que é de gestão particular e o que fica sob gestão comum pela entidade de gestão. Em quinto lugar, garantir relações institucionais adequadas, como, por exemplo, não subalternizar o papel dos níveis administrativos mais altos. Por último, e num registo mais pragmático, assegurar a correta assistência técnica aos atores, de modo a criar desde o início do processo uma estrutura de gestão adequada para desenvolver as tarefas que não podem nem devem ser asseguradas individualmente pelos atores.

- Tempo

É fundamental garantir o tempo necessário ao desenvolvimento da estratégia, participação e gestão, de forma a se alcançar a obtenção dos resultados pretendidos. Para todos estes processos a dimensão tempo é decisiva. Nestes casos, a eficiência da intervenção pressupõe um ambiente caracterizado pela confiança e por processos interativos de aprendizagem que derivam da partilha de conhecimento e que demoram tempo a consolidar.

O recurso à participação e o modelo de gestão apresentado não são compatíveis com ciclos curtos de programação. Estes exigem flexibilidade para que a introdução de eventuais ajustes aos objetivos e metas inicialmente definidos possam ocorrer sempre que necessário.

Em suma, para ser bem-sucedido qualquer modelo de gestão exige uma estratégia de referência, acordos consensuais em torno dos grandes objetivos, um clima de confiança e colaboração, parceiros competentes e parcerias sólidas, formas eficientes de coordenação e tempo para dialogar, aprender, executar, avaliar e voltar a ajustar.

5

CONCLUSÃO

O objetivo da presente dissertação passou por refletir sobre a definição de um novo modelo de gestão do território com uma concretização local na aldeia de Soito da Ruiva.

O trabalho iniciou-se partindo do pressuposto que, mediante um processo de valorização das especificidades do contexto, população e território, o desenho de um modelo de gestão de condomínio de aldeia contribuiria para a melhoria da vivência da mesma.

A reflexão teórica, precedente à apresentação do estudo de caso, desenvolveu-se em dois capítulos. O primeiro reflete sobre os conceitos de ruralidade, desenvolvimento rural, multifuncionalidade e segunda ruralidade, enquanto processo de funcionalização do território rural, e o segundo apresenta o “estado da arte” da coesão territorial das políticas públicas e dos instrumentos de gestão territorial, assim como da necessidade de inclusão da participação para cumprir os desígnios da coesão territorial.

Ao longo do primeiro capítulo ficou evidente que a ruralidade é um conceito em contínua transformação e mutação. A ruralidade, e os espaços rurais, tendem a reestruturar-se e a diversificar-se, de modo a alcançarem a multifuncionalidade, em prol da sua sobrevivência, face a uma hegemonia urbana e a um mundo que tende a ser cada vez mais global.

Independentemente das mudanças verificadas nas áreas rurais nas últimas décadas, a questão que persiste é a de saber como fazer a transição para a coesão territorial. O segundo capítulo reflete sobre as políticas e os instrumentos para estes territórios, e que os mesmos não reconhecem a especificidade territorial. Reconhece-se que os instrumentos formais de ordenamento têm negligenciado os territórios do interior e a sua expressão implica novas formas de articulação e participação à escala local, de modo a não colocar em risco a sustentabilidade e gestão integrada, face aos elementos naturais e socioeconómicos, que estruturam estes territórios.

A avaliação do contexto, na primeira parte do terceiro capítulo, pelo conhecimento das características, dinâmicas e problemas socioeconómicos e espaciais, partindo dos capitais da segunda ruralidade e dos sistemas territoriais, permite traçar um quadro de referência para o desenvolvimento e articulação territorial de um novo modelo de gestão do território. Neste âmbito clarifica-se a especificidade do território - capital social, económico e ambiental, estruturados pelo quadro de referência identitário reproduzido no capital institucional da CMSR, e os desafios e exigências que se colocam à sua qualificação e integração num modelo de gestão territorial coeso, valorizando a identidade e as funções, reconsiderando a escala e as especificidades deste território.

Sobre o mesmo território cruzam-se uma multiplicidade de interesses que importa reconhecer no momento de decidir a evolução do lugar. A participação surge como uma ferramenta adequada que permite o envolvimento de diferentes atores no processo de decisão, abarcando a diversidade. Ao

promover a corresponsabilização sobre os resultados minimizam-se a contestação e os conflitos futuros. Por fim, da confrontação entre as dificuldades esperadas e os retornos expectáveis resulta uma avaliação da adequação do moledo de gestão de condomínio de aldeia ao contexto.

As novas orientações da forma de gerir o território, com especial ênfase para a distribuição de funções e corresponsabilidades e os processos subjacentes de negociação e criação de consenso, começam a desenhar um novo modelo de gestão territorial, enquanto estrutura adaptativa que foi reconhecendo e se ajustando aos atores locais e às dinâmicas existentes, considerados aspetos importantes. O que está em causa, portanto, é assegurar a continuidade deste microterritórios como espaços de vida diversificados, qualificados e sustentáveis. Por outras palavras, é essencial assegurar a continuidade de atividades sociais, no sentido de manter níveis mínimos de população residente e preservar e valorizar os recursos identitários, naturais e culturais. As relações de cooperação e a articulação de projetos coletivos, assim como o trabalho em parceria, emergem como condições basilares para o êxito dos processos territorializados, de carácter social, económico e ambiental.

Através do desenvolvimento de uma estratégia integrada, baseada num novo modelo de gestão de condomínio de aldeia, pretende-se cobrir os vários aspetos que contribuem e condicionam a vivência deste microterritório, direcionando o investimento público e privado para a salvaguarda dos recursos estratégicos, em que a paisagem constitui o fio condutor, sempre numa perspetiva de criação de valor e dinamização das atividades económicas.

Esta abordagem de base local, que se pretende mais colaborativa e mais próxima à população, promove uma participação ativa e um envolvimento empenhado da comunidade e tem por finalidade última a construção de uma aldeia mais coesa e mais sustentável.

A partir do reconhecimento dos valores e recursos endógenos, o modelo de gestão de condomínio de aldeia permite direcionar o investimento, público e privado, salvaguardando os recursos estratégicos, numa perspetiva de criação de valor e dinamização das atividades económicas, envolvendo os agentes e a população na discussão e na ação, como se da gestão de um condomínio se tratasse.

A implementação deste modelo de gestão de aldeia resulta no estabelecimento de um novo enquadramento que garante a coesão social da comunidade, em função das alterações sociais que se observam no território. Este modelo de governança é compatível com o despovoamento rural, uma vez que o número de residentes não tende a aumentar, e capacita a população (permanente, temporária ou ocasional) ao assegurar que a estratégia e as ações que desta resultam, são definidas e consensualizadas na comunidade, ainda que enquadradas pelo apoio técnico.

A comunidade dá provas que não é preciso esperar por ações externas ou por políticas públicas, o que reflete o grande impacto no seu desenvolvimento conseguido pela CMSR, através de ações de gestão comunitária. Estas ações constituem a tomada do poder e resultam na revolução de como construir uma sociedade mais justa, reforçando a rede democrática e contribuindo para a emancipação da comunidade.

A implementação deste modelo de gestão de condomínio permite à aldeia de Soito da Ruiva, um microterritório quase inacessível da Serra do Açor, não se conformar com os lugares comuns dos problemas que enfrentam os territórios do interior e resistir através da gestão do seu território. Partindo da valorização dos recursos endógenos a comunidade corresponsabiliza-se numa decisão unanime de projetar o futuro em termos sociais, económicos e ambientais, no sentido de melhorar a qualidade de vida e a segurança da população residente, potenciando o valor económico dos recursos singulares e de novas atividades, como as relacionadas com o turismo, de forma a estimular a economia da aldeia.

Resultando de um modelo complexo importa reconhecer as interdependências entre cada uma das ações e dos agentes e atores que possibilitam a ação conjunta mais assertiva, reconhecendo as relações territoriais e os atores locais de forma a operacionalizar este novo modelo de gestão.

Em síntese, não obstante as dificuldades e as limitações que acompanham a definição do modelo de gestão de condomínio de aldeia, fica clara a relevância da participação ativa da comunidade local na estruturação, execução e posterior avaliação das ações preconizadas, que resultarão na capacitação da própria aldeia e a da sua população, o que configura uma nova legitimidade a esta “metodologia” de estruturação dos lugares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACFP (2004) - Plano de Acção Integrada para a Freguesia do Piódão. Arganil: Associação de Compartes da Freguesia do Piódão. 49 p.
- AKROYD, H. David (2017) - Agriculture and rural development planning: a process in transition. London: Routledge. ISBN: 978-13-51960-11-3.
- ALVES, Luiz Rodolfo Simões (2013) - Processos de Mudança, Turismo e Desenvolvimento Rural: As Aldeias do Xisto do Concelho de Góis e o Papel da Lousitânea. 351 p. Coimbra: Faculdade de Letras. Dissertação de Mestrado. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL:<http://hdl.handle.net/10316/36093>>.
- ANSELL, Chris, GASH, Alison (2008) - Collaborative governance in theory and practice - Journal of public administration research and theory [Em linha]. 18:4. 543-571. [Consult. 3 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>>. ISSN: 1053-1858
- ARAÚJO, João Silva (2017)- Contributos da Coesão Territorial para o Desenvolvimento Europeu - Análise Europeia [Em linha]. 2:4. 16 p. [Consult. 12 mar. 2018]. Disponível em WWW: <URL:http://www.apeeuropeus.com/uploads/6/6/3/7/66379879/ara%C3%BAjo_jo%C3%A3o_silva_2017.pdf>
- AZEVEDO, Nuno Miguel Fernandes (2013) - Tempos de mudança nos territórios de baixa densidade: as dinâmicas em Trás-os-Montes e Alto Douro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. ISBN: 9723114828.
- BAPTISTA, Fernando Oliveira (2006) - O rural depois da agricultura. In: Fonseca, M. L. (coord.). Desenvolvimento e Território – Espaços Rurais Pós-agrícolas e os Novos Lugares de Turismo e Lazer. Lisboa: CEG. p. 85-105.
- BARRETO, António (2000) - A Situação Social em Portugal 1960-1999, Vol. II. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais. ISBN: 972-671-064-2
- BARTOLOMEU, Inês (2014) - O papel da Participação na definição de uma Rede Pedonal Intermunicipal. 141 p. Porto: Faculdade de Engenharia. Dissertação de Mestrado. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL:https://sigarra.up.pt/feup/pt/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=33223>.
- BATISTA, Paulo, FIGUEIREDO, Elisabete (2011) - Caminhos Possíveis do Rural em Portugal: As prioridades do novo programa de desenvolvimento rural. In: Livro de Atas do IV Congresso de Estudos Rurais–Mundos Rurais em Portugal: Múltiplos Olhares, Múltiplos Futuros. [Em linha]. Aveiro:Universidade de Aveiro. p. 275-290. [Consult. 12 mar. 2018]. Disponível em WWW: <URL: http://sper.pt/oldsite/4cer/LivroActasFinal_corrigido.pdf>.
- BRYSON, John M., QUICK, Kathryn S., SLOTTERBACK, Carissa Schively, CROSBY, Barbara C. (2013) - Designing public participation processes. Public administration review [Em linha]. 73:1. 23-34. [Consult. 3 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02678>>. ISSN: 0033-3352
- BUNCE, Michael (2005) - The countryside ideal: Anglo-American images of landscape. London: Routledge. ISBN 0-415-10434-3.
- BURBY, Raymond J (2003) - Making plans that matter: Citizen involvement and government action. Journal of the American Planning Association [Em linha]. 69:1. 33-49. [Consult. 7 abr. 2018].

Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1080/01944360308976292>>. ISSN: 0194-4363.

- CAEIRO, Joaquim, CARVALHO, Paulo (2009) - Políticas territorializadas para o desenvolvimento em ambientes de montanha: o exemplo da Acção Integrada de Base Territorial da Serra da Estrela - Cadernos de Geografia. 28:29. 107-116. ISSN: 0871-1623
- CARMO, Renato Miguel (2009) - A construção sociológica do espaço rural: da oposição à apropriação – Sociologias. 11:21. ISSN: 1517-4522.
- CARNEIRO, Maria José (1998) - Ruralidade novas identidades em construção. Estudos Sociedade e Agricultura. (1998), 53-75.
- CARREIRA, Vanda Cristina de Jesus Alves (2018) - A Participação Pública: Factores e Comportamentos de Cidadania Ativa na Construção e Gestão de Territórios Sustentáveis. Lisboa: Faculdade de Ciências e Tecnologia. Tese de Doutoramento. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <http://hdl.handle.net/10362/37029>>.
- CARVALHO, Paulo (2008) - Património cultural, ordenamento e desenvolvimento: uma nova visão e valorização do território - Cadernos de Geografia [Em linha]. 24:25. 209-226. [Consult. 12 mar. 2018]. Disponível em WWW: <URL:http://dx.doi.org/10.14195/0871-1623_25_17>. ISSN: 2183-4016.
- CARVALHO, Paulo (2012) - Ordenamento e desenvolvimento territorial. Coimbra: Universidade de Coimbra. ISBN: 978-989-26-0115-1.
- CARVALHO, Paulo, CORREIA, Juliana, CAEIRO, Joaquim, ADELINO, Luísa (2013) - Desenvolvimento em Áreas de Montanhas: Notas Geográficas a partir da Cordilheira Central Portuguesa. Málaga: EUMED. ISBN 978-84-15774-44-0.
- CEC, Commission of the European Communities (2008) - Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: Green paper on territorial cohesion - Turning territorial diversity into strength. Brussels. [Consult. 16 jun. 2018]. Disponível em WWW: <URL:http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_en.pdf>
- CLOKE, Paul, MARSDEN, Terry, MOONEY, Patrick (2006) - The Handbook of Rural Studies. London: SAGE Publications Ltd. ISBN: 0 7619 7332 X.
- COMISSÃO EUROPEIA (1999). Esquema de desenvolvimento do espaço comunitário. Para um desenvolvimento equilibrado e sustentável do território da EU. Comité de Desenvolvimento territorial. Luxemburgo. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. ISBN 92-828-7662-4
- CORDOVIL, Francisco (1997) - Desenvolvimento rural e conservação do campo [Em linha]. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/471/4/DINAMIA_WP_1997-07.pdf>
- CORDOVIL, Francisco Cabral, DIMAS, Bruno, ALVES, Rui, BAPTISTA, Daniel (2004) - A política agrícola e rural comum e a União Europeia: factos e políticas, futuro e opções. Estoril: Principia. ISBN: 9728818262.
- COVAS, António (2005) - Desenvolvimento rural: um futuro promissor: uma carta de princípios e um centro de desenvolvimento rural para o interior do Algarve - Estudos II [Em linha]. 77-87. [Consult. 12 mar. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <http://hdl.handle.net/10400.1/5370>>

- COVAS, António (2008) - Ruralidades III - Temas e Problemas da Ruralidade Pós-agrícola e Pós-convencional. Faro: Universidade do Algarve.
- COVAS, António (2009) - Glocalização, Reterritorialização e Transformação da Paisagem Agro-Rural: algumas Reflexões a Propósito - Revista Portuguesa de Estudos Regionais [Em linha]. 20. [Consult. 4 nov. 2017]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.apdr.pt/siterper/numeros/RPER20/20.1.pdf>>.
- COVAS, António (2010) - Os “futuros” do mundo rural português. In: Livro de Atas do IV Congresso de Estudos Rurais–Mundos Rurais em Portugal: Múltiplos Olhares, Múltiplos Futuros [Em linha]. Aveiro:Universidade de Aveiro. p. 9-19. [Consult. 4 nov. 2017]. Disponível em WWW: <URL: http://sper.pt/oldsite/4cer/LivroActasFinal_corrigido.pdf>.
- COVAS, António (2011) - Futuros do mundo rural português: De espaço produtor a espaço produzido: mercados emergentes e neo-rurais. In: O Rural Plural–Olhar o presente, imaginar o futuro. Castro Verde. ISBN: 978-989-8448-06-4. p. 59-70.
- COVAS, António (2017) - União Europeia: Uma Breve História do Futuro Para Um Governo dos Bens Comuns Europeu. Análise Europeia. Lisboa: Associação Portuguesa de Estudos Europeus. ISSN: 2183-9565. 2:3. 56-78.
- COVAS, António, ALVES, Fernando (2010) - Moderação. In: Livro de Atas do IV Congresso de Estudos Rurais–Mundos Rurais em Portugal: Múltiplos Olhares, Múltiplos Futuros [Em linha]. Aveiro:Universidade de Aveiro. [Consult. 4 nov. 2017]. Disponível em WWW: <URL: http://sper.pt/oldsite/4cer/LivroActasFinal_corrigido.pdf>.
- COVAS, António, COVAS, Maria das Mercês (2012) - A Caminho da 2.ª Ruralidade. Uma Introdução à Temática dos Sistemas Territoriais. Lisboa: Edições Colibri. ISBN: 978-989-689-263-0.
- COVAS, António, COVAS, Maria das Mercês (2013) - A construção social dos territórios-rede da 2ª ruralidade. Dos territórios-zona aos territórios-rede. Construir um território de múltiplas territorialidades. - Revista de Geografia e Ordenamento do Território. ISSN: 2182-1267. 3. 43-66.
- COVAS, Maria das Mercês (2009) - A nova ruralidade como problemática educacional e como oportunidade para o desenvolvimento: algumas refflexões a propósito. In: I Encontro Luso-Angolano em Economia, Sociologia e Desenvolvimento Rural. Évora: Universidade de Évora. 227-250.
- DGADR (2018) - Instrumentos de política com expressão territorial (espaço rural). Cultivar. Cadernos de Análise. Lisboa: Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral. ISSN: 2183-5624. 11. 39-48.
- DOMINGUES, Álvaro (2011) - Vida no campo. Porto: Dafne Editora. ISBN: 9898217197.
- EMERSON, Kirk, NABATCHI, Tina, BALOGH, Stephen (2012) - An integrative framework for collaborative governance - Journal of public administration research and theory. ISSN: 1053-1858. 22:1.1-29.
- FALUDI, Andreas (2009) - Territorial Cohesion under the Looking Glass: Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion.

- FARINÓS DASÍ, Joaquín (2008) - Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles [Em linha]. ISSN: 0212-9426. 46. 11-32.
- FERNANDES, João Luís Jesus, ALVES, Carolina Davide (2015) - Entre a harmonia e o conflito territorial: A nova ruralidade portuguesa. Boletim Goiano de Geografia [Em linha]. 35:1. 1-20. [Consult. 4 nov. 2017]. Disponível em WWW: <URL:<https://doi.org/10.5216/bgg.v35i1.35481>>. ISSN: 0101-708X.
- FERRÃO, João (2000) - Relações entre mundo rural e mundo urbano: evolução histórica, situação actual e pistas para o futuro. Sociologia, Problemas e Práticas [Em linha]. 33. 45-54. [Consult. 7 abr. 2018]. Disponível em WWW: <URL:http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65292000000200003&lng=pt&nrm=iso>. ISSN: 0873-6529
- FERRÃO, João (2003)- Mudança económica em áreas rurais: uma visão evolucionista. Revista da Faculdade de Letras-Geografia. Porto: Faculdade de Letras. 1:XIX. 245-253.
- FERRÃO, João (2004) - A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?. EURE (Santiago). 30:89. 43-61. ISSN: 0250-7161
- FERRÃO, João (2012) - Responsabilidade social territorial e localismo ético. Revista de Economia Solidária. 5. 18-39.
- FIGUEIREDO, Elisabete (2003) - Um rural para viver, outro para visitar: o ambiente nas estratégias de desenvolvimento para as áreas rurais. Aveiro: Universidade de Aveiro. 919 p. Tese de Doutoramento. [Consult. 7 abr. 2018. Disponível em WWW: <URL:<http://hdl.handle.net/10773/703>>.
- FIGUEIREDO, Elisabete (2012) - Rural Matters–Significados do rural em Portugal: entre as representações sociais, os consumos e as estratégias de desenvolvimento. In: Actas do IX Colóquio Ibérico de Estudos Rurais–(I) Mobilidades e (Des) Envolvimentos: o Rural desafiado. Lisboa: CEG/IGOT. 68-78. ISBN:978-972-96347-4-1.
- FIGUEIREDO, Elisabete (2018) - Entre o abandono e o idílio–representações sociais dos territórios rurais em Portugal. Cultivar. Cadernos de Análise. Lisboa: Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral. ISSN: 2183-5624. 11. 39-48.
- FIGUEIREDO, Elisabete, KASTENHOLZ, Elisabeth, EUSÉBIO, C., GOMES, Cristina.; CARNEIRO, Maria João, BATISTA, Paulo, VALENTE, Sandra (2011). O Rural Plural - olhar o presente, imaginar o futuro. Castro Verde: Editora 100Luz.
- GALVÃO, Maria João, DEVY-VARETA, Nicole (2010) - A multifuncionalidade das paisagens rurais: uma ferramenta para o desenvolvimento. Cadernos: Curso de Doutoramento em Geografia. 2. 61-86. [Consult. 7 abr. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <http://hdl.handle.net/10216/25322>>
- GIDDENS, Anthony (2013) - O mundo na era da globalização. Lisboa: Editorial Presença. ISBN: 9722351125.
- GOMES, Cláudia Sofia Tavares (2014) - Desenvolvimento local, governança colaborativa e associativismo: dinâmicas de mobilização para a ação no contexto do município de Peniche.

- [Em linha]. Lisboa: ISCTE-IUL. Dissertação de Mestrado. [Consult. 12 mar. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <http://hdl.handle.net/10071/10178>>.
- GÓMEZ, Sergio (2002) - Nueva Ruralidad? Un aporte al debate. Estudos Sociedade e Agricultura. ISSN 1413-0580.
- GRISEL, Mart, VAN DE WAART, Frans (2011) - Multilevel urban governance or the art of working together. Amsterdam: European Urban Knowledge Network. ISBN/EAN: 978-94-90967-00-0
- HALFACREE, Keith H. (1995) - Talking about rurality: social representations of the rural as expressed by residents of six English parishes. Journal of Rural Studies. [Em linha]. 11:1. 1-20. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: [https://doi.org/10.1016/0743-0167\(94\)00039-C](https://doi.org/10.1016/0743-0167(94)00039-C)>. ISSN: 0743-0167.
- HALFACREE, Keith H. (2002) - Re-thinking "rurality". In: New Forms of Urbanization: Conceptualizing and Measuring Human Settlement in the Twenty-first Century. Bellagio: IUSSP. 285-304.
- HALFACREE, Keith H. (2009) - Rurality and Post-Rurality. In: International encyclopedia of human geography. Amsterdam: Elsevier Science. ISBN 978-0-08-044910-4. 449-456.
- HALFACREE, Keith H., RIVERA, María Jesús (2012) - Moving to the countryside... and staying: lives beyond representations. Sociologia Ruralis [Em linha]. 52:1. 92-114. [Consult. 7 abr. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2011.00556.x>>. ISSN: 0038-0199.
- HEALEY, Patsy (1999) - Institutional analysis, communicative planning, and shaping places. Journal of planning education and research [Em linha]. 19:2. 111-121. [Consult. 19 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1177/0739456X9901900201>>. ISSN: 0739-456X.
- HECHT, Susanna (2010) - The new rurality: Globalization, peasants and the paradoxes of landscapes. Land Use Policy [Em linha]. 27:2. 161-169. [Consult. 7 abr. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2009.08.010>>. ISSN: 02648377
- HENRIQUES, José Manuel Esteves (2006) - Global restructuring and local anti-poverty action: learning from European experimental programmes. Lisboa: ISCTE. 690 p. Tese de Doutoramento. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <http://hdl.handle.net/10071/273>>
- HIBBARD, Michael, LURIE, Susan (2000)- Saving land but losing ground: Challenges to community planning in the era of participation. Journal of planning education and research [Em linha]. 20:2.187-195. [Consult. 19 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1177/0739456X0002000205>> ISSN: 0739-456X
- HUGO, Graeme, CHAPMAN, Tony (2004) - New forms of urbanization: beyond the urban-rural dichotomy. London: Routledge. ISBN: 9781351914963
- INNES, Judith E. (1996) - Planning through consensus building: A new view of the comprehensive planning ideal. Journal of the American planning association [Em linha]. 62:4. 460-472. [Consult. 19 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1080/01944369608975712>>. ISSN: 0194-4363
- INNES, Judith E ; BOOHER, David E (1999) - Consensus building and complex adaptive systems: A framework for evaluating collaborative planning. Journal of the American planning

- association [Em linha]. 65:4. 412-423. [Consult. 19 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1080/01944369908976071>>. ISSN: 0194-4363
- INNES, Judith E ; BOOHER, David E (2004) - Reframing public participation: strategies for the 21st century. Planning theory & practice [Em linha]. 5:4. 419-436. [Consult. 19 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1080/1464935042000293170>>. ISSN: 1464-9357
- KAY, Cristobal - Reflections on Latin American Rural Studies in the Neoliberal Globalization Period: A New Rurality? (2008). Development and Change [Em linha]. 39:6. 915–943. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2008.00518.xZ>>. ISSN: 0012-155X
- KRAUSE, Monika (2013) - The ruralization of the world. Public culture [Em linha]. 25:2 70. 233-248. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1215/08992363-2020575>>. ISSN: 0899-2363
- LACOUR, Claude, PUISSANT, Sylvette (2007) - Re-urbanity: urbanising the rural and ruralising the urban - Environment and Planning A: Economy and Space [Em linha]. 39:3, 728-747. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1068/a37366>>
- LEAL, Duarte Machado Sobral (2014) - O povoamento neo rural en Portugal Continental: riscos e oportunidades para o planeamento do espaço rural. Lisboa: Instituto Superior Técnico de Lisboa. 118 p. Dissertação de Mestrado. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/395146462953/Dissertacao_final.pdf>
- MARQUES, Teresa Sá (2003) - Dinâmicas territoriais e as relações urbano-rurais. Revista da Faculdade de Letras – Geografia [Em linha]. 19. 507-521. [Consult. 12 mar. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/7773/2/326.pdf>>
- MORENO, Luís (2013) - Governança nas Políticas de Desenvolvimento Local e Inovação Institucional [Em linha]. Animar/ISA/INIAV/Rota do Guadiana. [Consult. 12 mar. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.animar-dl.pt/comunicacao/publicacoes-animar/2309-governanca>>. ISBN: 978-989-98548-3-3
- MURDOCH, Jonathan, PRATT, Andy C (1993) - Rural studies: modernism, postmodernism and the ‘post-rural’. Journal of rural studies [Em linha]. 9:4. 411-427. [Consult. 12 mar. 2018]. Disponível em WWW: <URL: [https://doi.org/10.1016/0743-0167\(93\)90053-M](https://doi.org/10.1016/0743-0167(93)90053-M)>. ISSN: 0743-0167
- NETO, Paulo, NATÁRIO, Manuela (2009) - O novo paradigma de desenvolvimento rural: Os polos de excelência rural. CEFAGE-EU. [Em linha]. [Consult. 28 fev. 2017]. Disponível em WWW: <URL: https://www.researchgate.net/profile/Maria_Natario/publication/23977350_O_novo_paradigma_de_desenvolvimento_ruralOs_polos_de_excelencia_rural/links/54fc93dd0cf20700c5e96cd6/O-novo-paradigma-de-desenvolvimento-ruralOs-polos-de-excelencia-rural.pdf>
- NORBERG-SCHULZ, Christian (1979) - Genius loci: paesaggio ambiente architettura. Milan: Electa. ISBN: 9788843542635
- OCDE (2001) - Multifunctionality, Towards an Analytical Framework [Em linha]. OECD Publications Service, Paris. [Consult. 9 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/40782727.pdf>>

- OCDE (2006) - The New Rural Paradigm: Policies and Governance. [Em linha]. OECD Publishing, Paris. [Consult. 9 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1787/9789264023918-en>>. ISBN: 92-64-02390-9
- OLIVEIRA, Carlos, BREDÁ-VÁZQUEZ, Isabel (2012) - Europeanisation of territorial policies in Portugal and Italy: a cross-national comparison. Policy & Politics [Em linha]. 40:1. 87-103. [Consult. 9 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: [https://doi.org/10.1332/030557310X520261/030557310X520261](https://doi.org/10.1332/https://doi.org/10.1332/030557310X520261/030557310X520261)>. ISSN: 0305-5736
- PEREIRA, Margarida (2013) - Da governança à governança territorial colaborativa: uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional. Desenvolvimento Regional em debate: DRd [Em linha]. 3:2. 52-65. [Consult. 9 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5443951>>. ISSN: 2237-9029
- PEREIRO, Xerardo, CRISTÓVÃO, Artur (2012) - Introdução: Turismo rural em tempos de novas ruralidades. In: Atas do VIII CITRUEDES – Turismo rural em tempos de novas ruralidades. Chaves: CETRAD-Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento. ISBN: 978-989-704-055-9
- PÉREZ, Edelmira (2001)- Hacia una nueva visión de lo rural. Una nueva ruralidad en América Latina [Em linha]. 1. 17-29. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://conectarural.org/sitio/sites/default/files/documentos/giarraca.pdf#page=13>>
- PINTO-CORREIA, Teresa (2007) - Multifuncionalidade da paisagem rural: novos desafios à sua análise - Inforgeo. [Em linha]. 67-71. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: http://www.apgeo.pt/sites/default/files/docs/inforgeo_2021_paginas_067_071.pdf>
- PINTO, João Paulo Castro (2015) - Os neo-rurais na região do Douro Verde: impacte social económico e cultural. Porto: Faculdade de Letras. Dissertação de Mestrado. [Consult. 12 mar. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/81791/2/37574.pdf>>
- PITA-MORALES, Luz, GONZALEZ-SANTOS, Wilson, SEGURA-LAITON, Elnar (2015) - Aproximación al desarrollo rural desde la nueva ruralidad. Ciencia y Agricultura [Em linha]. 12:1. 15-25. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5321702>>. ISSN: 0122-8420
- PRATT, Andy C (1996) - Discourses of rurality: loose talk or social struggle? - Journal of Rural Studies [Em linha]. 12:1. 69-78. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: [https://doi.org/10.1016/0743-0167\(95\)00046-1](https://doi.org/10.1016/0743-0167(95)00046-1)>. ISSN: 0743-0167
- RAVERA, F., SCHEIDEL, A., DELL'ANGELO, J., GAMBOA, G., SERRANO, T., MINGORRÍA, S., CABELLO, V., ARIZPE, N., ARIZA P. (2014) - Pathways of rural change: an integrated assessment of metabolic patterns in emerging ruralities. Environment, Development and Sustainability [Em linha]. 16:4 . 811-820. [Consult. 9 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1007/s10668-014-9534-9>>. ISSN: 1573-2975
- REIS, José (2010) - Territórios e coesão territorial: há soluções inclusivas para a crise. Le Monde Diplomatique [Em linha]. 45. [Consult. 12 mar. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.ces.uc.pt/jr/media/opiniaio/201007lmd.pdf>>
- REIS, Paula (2014a) - Os actores do novo paradigma do mundo rural: os neo-rurais das aldeias históricas de Portugal. In: Atas do VIII Congresso Português de Sociologia. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia. ISBN: 978-989-97981-2-0.

- REIS, Paula (2014b) - Os novos atores dos territórios rurais de baixa densidade: o papel dos neo-rurais das Aldeias Históricas de Portugal. In: In Actas do 20 th APDR Congress Renaissance of the Regions of Southern Europe. Évora.
- RENTING, H., ROSSING, W.A.H., GROOT, J.C.J., VAN DER PLOEG, J.D., LAURENT, C., PERRAUD, D., STOBELAAR, D.J., VAN ITTERSUM, M.K. (2009) - Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework - Journal of Environmental Management [Em linha]. 90:2. 112-123. [Consult. 9 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2008.11.014>> . ISSN: 0301-4797
- ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz (1986) - Do rural ao urbano: o associativismo como estratégia de sobrevivência. Análise Social [Em linha]. 22:91. 313-330. [Consult. 12 mar. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.jstor.org/stable/41010526>>
- ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz (1987)- As micropátrias do interior português. Análise Social [Em linha]. 23:98. 721-732. [Consult. 12 mar. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.jstor.org/stable/41010739>>
- RYDIN, Yvonne, PENNINGTON, Mark (2000) - Public participation and local environmental planning: the collective action problem and the potential of social capital. Local environment [Em linha]. 5:2. 153-169. [Consult. 9 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1080/13549830050009328>>. ISSN: 1354-9839
- SANTINHA, G., RODRIGUES, C., ALMEIDA, A. (2009) - Rumo a um novo ciclo de apoio comunitário: que impactos na definição de políticas territoriais de desenvolvimento local? O caso do Município de Arouca. Revista Inforgeo [Em linha]. 24. 45-65. [Consult. 9 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: http://apego.pt/sites/default/files/inforgeo_24.pdf>. ISSN 0872-6825-20
- SANTINHA, Gonçalo (2014) - O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas:(re) construindo ideias dominantes - EURE: revista latinoamericana de estudios urbano regionales [Em linha]. 40: 119. 75-97. [Consult. 9 mai. 2018]. Disponível em WWW: URL:<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4726863>>. ISSN: 0250-7161
- SANTINHA, Gonçalo ; MARQUES, Teresa (2012) - A integração do princípio de Coesão Territorial na agenda política: o caso português. Revista de Geografia e Ordenamento do Território [Em linha]. 2. 215-244. [Consult. 9 mai. 2018]. Disponível em WWW: URL: <http://dx.doi.org/10.17127/got/2012.2.010>>. ISSN: 2182-1267
- SILVA, Diogo ; FIGUEIREDO, Elisabete ; RODRIGUES, Isabel (2014) - O rural por quem o transformou - Narrativas políticas sobre o rural português e o seu desenvolvimento nos últimos 30 anos. In: Atas do VIII Congresso Português de Sociologia. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia. ISBN: 978-989-97981-2-0
- SILVA, José Manuel (2012) - As assimetrias regionais em Portugal : análise da convergência versus divergência ao nível dos municípios. Braga: Universidade do Minho. p. 97. Dissertação de Mestrado. [Consult. 12 mar. 2018]. Disponível em WWW: <URL:<http://hdl.handle.net/1822/22795>

- SILVA, Luís (2007) - A procura do turismo em espaço rural. Etnográfica [Em linha]. 11:1. 141-163. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <http://journals.openedition.org/etnografica/1896>>. ISSN: 0873-6561
- SILVA, Luís (2014) - Património, ruralidade e turismo: etnografias de Portugal continental e dos Açores. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais. ISBN: 9726713447.
- SOJA, Edward ; KANAI, Miguel (2007) - The urbanization of the world. In: The endless city. London: Phaidon. ISBN: 9780714859569. p. 54-69
- TAYLOR, Marilyn (2000) - Maintaining community involvement in regeneration: What are the issues?. Local Economy [Em linha]. 15:3. 251-255. [Consult. 9 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1177/026909420001500307>>
- TELLES, Gonçalo Ribeiro (1996) - Um novo conceito de cidade: a paisagem global. Matosinhos: Editora Contemporânea. ISBN: 9728305222.
- TERRITORIAL AGENDA (2007). Territorial agenda of the European Union: Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions - Agreed at the occasion of the informal ministerial meeting on urban development and territorial cohesion on 24/25 May 2007. [Consult. 9 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005295/TerritorialAgenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007-accessible.pdf>
- TERRITORIAL AGENDA (2011). Territorial agenda of the European Union: Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions - Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011. [Consult. 9 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf>
- TRIGO, Hélder (2008) - Porquê (e razões para) a mitificação do campo. In: Actas do VII Colóquio Ibérico de Estudos Rurais - Cultura, Inovação e Território. Coimbra: ESAC. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: http://www.sper.pt/actas7cier/PFD/Tema%20I/1_4.Pdf>
- TSUKAMOTO, Maria Gabriela Pereira Menino (2017) - Governança Multiníveis em Territórios de Baixa Densidade: As Comunidades Intermunicipais do Alto Alentejo e da Beira Baixa. Lisboa Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. 176 p. Dissertação de Mestrado. [Consult. 9 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <http://hdl.handle.net/10362/23489>>
- VAN DER PLOEG, Jan Douwe, RENTING, Henk (2004) - Behind the 'redux': A rejoinder to David Goodman. Sociologia Ruralis [Em linha]. 44:2. 234-242. [Consult. 9 mai. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2004.00272.x>>. ISSN: 0038-0199
- VAZ, Margarida ; DINIS, Anabela ; SILVA, Olga (2017) - New rurality, traditional music and tourist experience. Journal of Tourism, Heritage & Services Marketing [Em linha]. 3:1. 25-32. [Consult. 12 mar. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <http://doi.org/10.5281/zenodo.401373>>. ISSN: 2529-1947
- VEIGA, José Eli da (2006) - Nascimento de outra ruralidade. Estudos Avançados [Em linha]. 20:57. 333 -353. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n57/a23v2057.pdf>>

- WALDORF, Brigitte (2006) - A continuous multi-dimensional measure of rurality_moving beyond threshold measures. In: American Agricultural Economics Association - Annual Meeting. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL:<https://ideas.repec.org/s/ags/aaea06.html>>
- WALKER, Gerald (2000) - Urbanites Creating New Ruralities: Reflections on Social Action and Struggle in the Greater Toronto Area. The Great Lakes Geographer [Em linha]. 7:2. 106 – 118. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: http://geography.uwo.ca/research/the_great_lakes_geographer/docs/Volume%207/10_Gerald%20Walker.pdf>
- WANDERLEY, Maria (2000) - A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas - o “rural” como espaço singular e ator coletivo. Estudos Sociedade e Agricultura [Em linha]. 8:2. 87-145. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/178>>
- WOODS, Michael (2004)- Rural geography: Processes, responses and experiences in rural restructuring. London: Sage. ISBN: 9780761947618.
- WOODS, Michael (2009)- Rural geography: blurring boundaries and making connections. Progress in Human Geography [Em linha]. 33:6. 849-858. [Consult. 28 fev. 2018]. Disponível em WWW: <URL: <https://doi.org/10.1177/0309132508105001>>. ISSN: 0309-1325
- WOODS, Michael (2011) - Rural. Key Ideas in Geography. London: Routledge. ISBN: 0-203-84430-0.

DIPLOMAS E DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA

- Decreto-Lei nº215/89. D.R. I Série. 149 (1989-07-01) 2578 - 2591.
- Resolução do Conselho de Ministros nº41/2006. D.R. I Série. 82 (2006-04-27) 2931 - 3040.
- Lei nº75/2013. D.R. I Série. 176 (2013-09-12) 5688 - 5724.
- Lei nº31/2014. D.R. I Série. 104 (2014-05-13) 2988 - 3003.
- Decreto-Lei nº80/2015. D.R. I Série. 93 (2015-05-14) 2469 - 2512.
- Resolução do Conselho de Ministros nº72/2016. D.R. I Série. 226 (2016-11-44) 4154 - 4190.